México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995

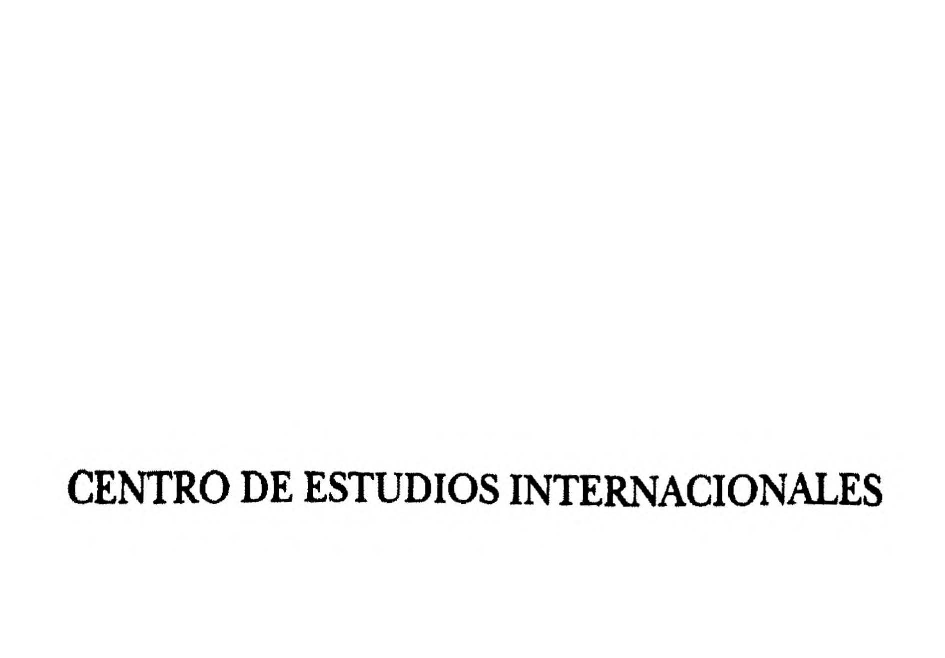
(Élites gubernamentales y proyecto de modernización)



Isabelle Rousseau

EL COLEGIO DE MÉXICO

MÉXICO: ¿UNA REVOLUCIÓN SILENCIOSA?
ÉLITES GUBERNAMENTALES Y PROYECTO DE MODERNIZACIÓN
(1970-1995)



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

MÉXICO:
¿UNA REVOLUCIÓN SILENCIOSA?
Élites gubernamentales y proyecto de modernización (1970-1995)

Isabelle Rousseau



EL COLEGIO DE MÉXICO

320.972
R864m

Rousseau, Isabelle.
México : ¿una revolución silenciosa? Élites gubernamentales y proyecto de modernización (1970-1995) / Isabelle Rousseau. -- México : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2001.
536 p. ; 21 cm.

ISBN 968-12-1027-1

1. México -- Política y gobierno -- Siglo XX. 2. Madrid Hurtado, Miguel de la, pres. México, 1925- . 3. Salinas de Gortari, Carlos, pres. México, 1948- . 4. Zedillo Ponce de León, Ernesto, pres. México, 1951-

Portada de Irma Eugenia Alva Valencia

Primera edición en español, 2001

ISBN 968-12-1027-1

Impreso en México / *Printed in Mexico*

A mi padre

A la memoria de mi madre

ÍNDICE

Agradecimientos 13

Introducción 19

PRIMERA PARTE

LOS AJUSTES AL LEGADO REVOLUCIONARIO

I. El funcionamiento del México posrevolucionario 41
Los pilares del sistema posrevolucionario 43
Disfunciones y erosión de los mecanismos del sistema 63
II. La tecnocracia al servicio del populismo: Luis Echeverría Álvarez, 1970-1976 79
El candidato en campaña 80
En busca de un nuevo modelo: el desarrollo compartido 85
Una recomposición de los centros de decisión 88
El "triángulo de la eficacia" y la disfunción de las políticas públicas 99
El fracaso de un populismo democrático 102
III. El sexenio de José López Portillo,1976-1982; conflictos en torno a la SPP 111
Escenificación de la intriga: las grandes estrategias presidenciales 112
El fortalecimiento del presidencialismo 116
La reforma administrativa 120
La SPP: una estructura de unión para un equipo 124
El sexenio de López Portillo: una enseñanza para los reformadores 139
Conclusión 147

SEGUNDA PARTE

LOS CIMIENTOS DE UN NUEVO PROYECTO DE NACIÓN

Introducción 153
I. La construcción de un nuevo algoritmo: 1982-1988 157
Las estrategias presidenciales para administrar la crisis 157
Las estrategias de los responsables de la economía: el referencial como apuesta en la lucha por el poder 170
Conclusiones 211
II. Las lógicas de acción organizacional del grupo SPP 215
El equipo de Miguel de la Madrid en la SPP. El entrecruzamiento de múltiples lógicas de acción (1979-1981) 215
La SPP bajo la dirección de Carlos Salinas de Gortari: un vivero para una nueva generación 226
Conclusiones 265
Conclusión. La SPP y la planificación: éxitos y desafíos 267

TERCERA PARTE

LA REFORMA DEL ESTADO

Introducción 277
I. Carlos Salinas de Gortari y su equipo 283
El equipo de la SPP en el poder 283
La desaparición de la SPP 297
La preparación de una nueva generación 307
Nuevas alianzas: la politización del sector privado 320
Conclusión 327
II. Las grandes políticas salinistas 329
La divulgación del proyecto 331
La reforma del Estado y las políticas económicas 340
La reforma del Estado y la transición democrática 360
La reforma del Estado y la política social 367
Conclusiones 375
III. La sucesión y la escisión del grupo SPP 381
Presiones sobre la sucesión de Carlos Salinas 381
Las facciones: una fuente de inestabilidad 387
Conclusión 401

Conclusión. La gestión de la modernización, generadora de un conflicto potencial 403

CUARTA PARTE

LAS DIFICULTADES DEL NUEVO ORDEN SOCIAL

Introducción 409
I. Los años difíciles 411
El grupo de la SPP en el centro de la inestabilidad: 1994 411
Ernesto Zedillo: ¿Impugnación, redefinición o continuidad del proyecto de modernización? 425
Conclusiones 445
II. La reforma del Estado y las transformaciones del nacionalismo revolucionario 449
Las grandes estrategias organizacionales para transformar el sistema político 450
Las restricciones de la herencia revolucionaria 458
Las transformaciones de los mecanismos de organización y de representación del sistema político 470
Conclusión 483

ANEXOS

1. Evolución de las principales instituciones económicas de la administración central de 1978 a 1994 497
2. Evolución de los hombres de la SPP en el ajedrez político-administrativo: 1979-1995 498
3. Anexo metodológico 501

Bibliografía 515

Siglas 529

Índice de ilustraciones 535

AGRADECIMIENTOS

México: ¿Una revolución silenciosa? es la síntesis de nuestra tesis de doctorado "Transformations politiques et économiques au Mexique. 1970-1995". Si bien se trata de un trabajo eminentemente individual, el éxito de esta investigación proviene, sin embargo, de la colaboración de numerosas personas.

Mis más sinceros agradecimientos son, primero, para François-Xavier Guerra y Daniel Pécaut, quienes sucesivamente aceptaron dirigir mis investigaciones. Aconsejada por François-Xavier Guerra elaboré un catálogo prosopográfico; este trabajo, aunque laborioso, fue sumamente fecundo, pues el trato "íntimo" con las élites gubernamentales me permitió conocer al grupo de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y "seguirle la pista". Tomando la estafeta de una investigación ya "en marcha", Daniel Pécaut orientó mi reflexión hacia un análisis de sociología organizacional. Sus comentarios contribuyeron a dar una clara perspectiva a mis resultados y con frecuencia aclararon el sentido de mi reflexión.

Durante mi examen profesional los comentarios y las sugerencias de Claude Bataillon, Olivier Dabène y Bruno Jobert contribuyeron a mejorar el texto.

Gracias a la beca de la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS), pude emprender mi trabajo de campo. Sin embargo esta institución ha sido para mí, antes que nada, un laboratorio que me ha permitido captar las formas culturales que impregnan el oficio del político mexicano.

El marco institucional y la mayor parte del financiamiento de esta investigación fueron proporcionados por el Centro de Estudios Mexicano Centroamericanos (Cemca). Vaya muy especialmente mi gratitud para sus dos directores, Jean Meyer y Thomas Calvo, quienes alternativa y constantemente me brindaron su apoyo moral e intelectual. Por lo demás, las diversas oportunidades que me ofreció el Cemca –misiones de observación electoral en Centroamérica, intervenciones en coloquios, producción de un libro y dirección de un número de la revista *Trace*– enriquecieron mi comprensión de México y mi conocimiento del resto de Latinoamérica. No puedo olvidar que mis compañeros del Cemca –investigadores y personal administrativo– durante todos esos años apoyaron mis esfuerzos de diversas maneras.

También quiero agradecer calurosamente a Alain Rouquié y a Paul Dijoud, ambos ex embajadores de Francia en México, la confianza que manifestaron respecto a mi trabajo.

En fin, El Colegio de México –en particular el Centro de Estudios Internacionales en donde trabajo actualmente– me ha brindado un marco ideal no sólo en el ámbito logístico, sino también en el intelectual. Además de que ahí encontré un verdadero hogar, las conversaciones con mis colegas aclararon mis numerosas dudas. Quisiera dar las gracias de manera muy particular a su directora, María Celia Toro, quien en todo momento me brindó un firme apoyo. Por su parte, Rafael Segovia, con generosidad, me permitió compartir un poco de su inmenso saber, que rebasa por amplio margen el conocimiento del sistema político mexicano, en el cual es un especialista.

Mi larga colaboración sobre Latinoamérica con Elie Jouen, secretario general adjunto de la Internacional de la Educación (IE), me permitió surcar esa región y conocer a las personalidades sindicales y políticas más descollantes. Aquellos viajes me ayudaron a delimitar la especificidad mexicana; pero, sin duda alguna, el mayor legado que obtuve de la co-

laboración con Elie Jouen fue poder compartir su extraordinario conocimiento del mundo político.

No puedo expresar sino de manera global y anónima mi reconocimiento a los altos funcionarios del Estado mexicano, a los hombres de negocios, a los sindicalistas, a los periodistas –sin olvidar a los académicos– quienes de 1989 a 1995 aceptaron dedicarme un poco de su tiempo para responder a mi curiosidad. Sin su favorable acogida este trabajo nunca hubiese podido salir a la luz. En tanto Pedro Ojeda Paullada me brindó en todo momento su apoyo, sus consejos, su conocimiento de los recovecos del poder, beneficiándome con sus numerosos contactos en la alta administración, las múltiples entrevistas con Francisco Javier Alejo me permitieron captar las sutilezas del arte de gobernar en México. Por su parte, al tiempo que me prodigaba innumerables recomendaciones, Carlos Arriola me recomendó múltiples lecturas durante años, que fui realizando a marchas forzadas. Soledad Loaeza, Luis Rubio, Carlos Arriola y Francisco Javier Alejo aceptaron leer el primer manuscrito; sus comentarios enriquecieron el trabajo final.

La versión al español trató de integrar algunos de los muchos y muy pertinentes comentarios que Carlos Arriola, Carlos Castillo Peraza y Rafael Segovia se tomaron la molestia de hacerme durante la presentación del libro en su versión original en francés.

Los consejos de dos avezados especialistas en informática –Georges Caugant y sobre todo Jean-Pierre Cabannes– me posibilitaron para diseñar y posteriormente montar el *corpus* prosopográfico. No sé cómo expresar mi agradecimiento a Miguel Arriaga y a Alejandro González, quienes con extraordinaria amabilidad se encargaron de la compaginación de las ilustraciones.

No quisiera olvidar la ayuda muy apreciable que me ofrecieron numerosos amigos franceses –en particular, Paule Rosenstein, Paul Rousseau y Georges Rousseau– y otras tantos

mexicanos en la tarea de pulir las dos versiones. Asimismo agradezco a Karl Nourigeon su apoyo para la publicación de este libro.

Pero sobre todas las cosas he de reconocer el valor ejemplar de mis padres durante la larga enfermedad de mi madre, que fue un poderoso estímulo que me impulsó a enfrentar las múltiples asechanzas que tapizaron el prolongado periodo de esta investigación.

Ocioso es decir que las imperfecciones y las insuficiencias que subsisten en el texto son imputables sólo a mí.

Es difícil ser objetivo en cualquier país y situación. En México, lo es más todavía. La política es llana y abrupta a la vez. Es una geografía surcada de evidencias y de incógnitas. De golpe, todo es obvio y cuando pareciera estar resuelta surge el misterio, y cuando ya el misterio enseña su rostro aparecido nos recuerda signos ignotos y, de pronto, los signos son pensamientos políticos y anécdotas donde algunas se saludan y otras no se reconocen entre sí.

Tomás Borge, *Salinas. Los dilemas de la modernidad*

INTRODUCCIÓN

En México el fin de siglo se asemeja en muchos aspectos a sus albores: reina una atmósfera de incertidumbre –e incluso de inestabilidad– al cabo de sesenta años de una larga solidez institucional que ha provocado la irritación de muchos, la admiración de otros, pero sin duda alguna el asombro de todos. Al parecer esos fenómenos manifiestan los profundos trastornos de las reglas, de los mecanismos, de los engranajes y de las dinámicas institucionales.

En poco tiempo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha dejado de ser un partido "casi único" para constituirse en un partido mayoritario. En todo caso ése es el veredicto oficial que pronunció el candidato priista Carlos Salinas de Gortari tras las elecciones del 6 de julio de 1988, cuando oficialmente fue elegido con sólo 50.36% de los sufragios. Aunque las elecciones presidenciales del 21 de agosto de 1994 no hayan dejado ninguna sombra sobre la victoria del candidato priista Ernesto Zedillo Ponce de León, las diferentes elecciones locales y regionales confirman que en muchos estados el PRI ni siquiera goza ya del estatuto de formación mayoritaria.

Por otra parte, desde principios de 1994 priva en el país un clima de insólita violencia cuyos acontecimientos más señalados siguen siendo la guerrilla de Chiapas y los asesinatos sucesivos de Luis Donaldo Colosio, candidato del PRI a la presidencia de la República y de Francisco Ruiz Massieu, secretario general del partido. El cambio de administración del

1º de diciembre, no condujo a ninguna pausa en esa escalada de acontecimientos catastróficos. Por el contrario, la devaluación del peso el 20 de diciembre de 1994 y la crisis económica que la acompañó dieron al traste con las últimas esperanzas. La recuperación económica era la carta que Carlos Salinas había jugado a fondo, como síntoma más visible de la modernidad. La pérdida de valor de la moneda mexicana fue seguida inmediatamente por una dramática devaluación de la imagen del antiguo jefe del Estado. De gran *Tlatoani* en que se había erigido, pasó a ser objeto, en unos instantes, de las más diversas acusaciones.

Estas perturbaciones quebrantaron la credibilidad del régimen; sacudieron uno de los pilares sobre los que había asentado su legitimidad: la seguridad de la paz en un continente caracterizado por los golpes de estado, las guerras civiles, las insurrecciones y las guerrillas. La paz había constituido una verdadera credencial que a los priistas les gustaba exhibir para atenuar —e incluso anular— las críticas orientadas contra los aspectos autoritarios del régimen. Los graves trastornos parecen desmentir la validez de este argumento. Por lo demás, al parecer se dirigen contra la gestión de Carlos Salinas y de un proyecto de modernización que ha sido tan radical como las reformas borbónicas, las de los liberales y luego las de Porfirio Díaz. No es fortuito que, para manifestarse, el EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) escoja el 1º de enero de 1994, fecha de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC); como tampoco lo es el asesinato de Colosio, quien entre todos los aspirantes era el verdadero delfín, continuador seguro del espíritu y de la letra del proyecto nacido a principios de los años ochenta. Todas estas catástrofes reanimaron los debates de los años setenta, que giraban en torno a los modelos de desarrollo del país y oponían la capacidad de gestión de los políticos a la de los "tecnócratas"; aquellas polémicas que parecían haber sido sepultadas por completo.

Ahora bien, la inestabilidad, la inseguridad y la imprevisibilidad que hoy pesan sobre México ponen en tela de juicio no sólo la capacidad administrativa sino también el *savoir-faire* político de estos brillantes expertos –egresados de las universidades estadunidenses más prestigiadas– quienes, por su falta de ponderación, están considerados como promotores de problemas. Se les reprocha haber perdido el sentido de la mesura al aplicar modelos exóticos poco adaptados a las dimensiones reales de las posibilidades y las flexibilidades culturales, sociales y políticas mexicanas. Esto ha llevado al país a experimentar insólitas rupturas: la escisión del PRI en 1987 y un resultado electoral poco brillante en 1988, en tanto que el gobierno salinista concluyó con una aguda crisis de legitimación social del régimen.

El anterior es un análisis sumario de los resultados de una administración que, paradójicamente, había ofrecido la tranquilizadora imagen de la modernización[1] y de la entrada de México en el primer mundo. Ambición ésta que había ratificado la firma de algunos grandes tratados: el TLC en noviembre de 1993, la integración a la APEC (Acuerdo de Naciones de la Cuenca del Pacífico) en diciembre de 1993 y a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en marzo de 1994. El descrédito que en la actualidad se proyecta sobre la gestión de estos modernizadores alcanza la medida de la esperanza que ellos hicieron nacer en el país, pero también en el exterior.[2]

[1] La modernización de México es un tema legitimador que al principio de su gestión cada presidente retoma por su cuenta. No obstante, a partir de 1982, los criterios de modernización se han opuesto de manera radical a aquellos que prevalecían hasta entonces.

[2] Ese descrédito es más violento porque por segunda ocasión, en poco más de un decenio, se ha obligado duramente al pueblo mexicano poner los pies sobre la tierra. Ya en 1982 una crisis económica repentina y gigantesca había dado al traste con las esperanzas engendradas por el *boom* petrolero de fines de los setenta.

No obstante, si estos desgarramientos en el tejido institucional son objeto de apreciaciones diversas, las interrogantes esenciales siguen siendo: ¿cómo llegó el país a estos grados de ruptura?, ¿qué tabúes institucionales y qué identidades violaron o menospreciaron esas corrientes modernizadoras?, ¿qué intereses atropellaron para suscitar esas reacciones?

La política de la modernización no es una innovación en México. Representa esa lucha incansable que las élites políticas e intelectuales del país han librado desde el siglo XIX, al menos en un doble plano: en el cultural, pretendiendo crear ciudadanos, y en el económico, forjando agentes económicos individuales. En el transcurso de estas tentativas modernizadoras, la mayor parte de las veces los momentos fuertes, cuando se emprendieron grandes cambios, trajeron consigo sacudimientos en los círculos dirigentes. Parecería que la situación actual no escapa a este esquema y que las convulsiones recientes son, primero y antes que nada, reflejo de fracturas y querellas que dividen a los estratos de la dirigencia en el seno de la "familia revolucionaria", pero también en la oposición. Ni la creación del Frente Democrático Nacional (FDN) entre 1987 y 1988, ni los episodios que marcaron el año de 1994, por citar sólo dos ejemplos, son fruto de luchas populares.[3] Antes bien, son resultado de las exigencias a que conduce esa dinámica de trastornos impuesta desde arriba. Lo cual ejemplifica a la perfección el viejo tema desarrollado por Samuel P. Huntington en *El orden político en las sociedades en cambio*:[4] las reformas modernizadoras son las portadoras de inestabilidad política, no el atraso. Ellas "interrumpen el ritmo tradicional de las sociedades, destruyen los pactos, sa-

[3] La ambigüedad sigue pesando sobre los orígenes y las intenciones de un movimiento como el EZLN; por otro lado, los asesinatos de Colosio y Ruiz Massieu del año de 1994 son aún verdaderos enigmas.

[4] S. P. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1968, 265 pp.

cuden las inercias, rompen los viejos equilibrios y son las verdaderas responsables de las alteraciones en el orden político".

Nos proponemos estudiar la instauración y el subsecuente dominio de un proyecto de transformación política en el México de los ochenta. Seguiremos este proyecto en el tiempo: asistiremos a su concepción, luego a su implantación y, finalmente, a los primeros momentos de su gestión.

Desde 1970 se han aplicado diferentes estrategias para poner remedio a las recientes disfunciones que ha padecido el régimen. Unas fracasaron, otras al parecer "prendieron". Sin embargo, tanto las pérdidas como los éxitos siempre fueron parciales y portadores de efectos secundarios cuyas repercusiones a menudo se han dejado sentir en el mediano plazo.

Ligando estos parámetros –el engranaje sociopolítico del sistema y las presiones coyunturales– nos proponemos deteminar cuáles son las estrategias que deben desarrollar en México los principales responsables de las decisiones para emprender una transformación profunda del sistema político. Trataremos de comprender por qué, una élite gubernamental que en un momento dado consideraba indispensable la transformación política, ha hecho de la mutación económica el camino de esa transformación.[5] Sobre todo, se tratará de detectar qué grupo de actores está en posibilidad de llevarla adelante, cuáles son las coacciones sistémicas que habrá de enfrentar, cuáles las estrategias que debe desplegar en ese entorno y cuáles ha adoptado ya para conducir esta muta-

[5] Trataremos de comprender también por qué a la larga esa transformación sólo se podrá identificar con una exigencia de apertura que se produce en todos los registros. En el corto plazo, apuntará a desvincular al Estado de la actividad económica nacional; su modalidad más visible será la apertura comercial: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y el TLC. En un plazo más largo, buscará desempotrar de manera progresiva las instituciones que fungen con carácter sectorial o territorial para instalar nuevas separaciones y nuevos engranajes.

ción. En fin, ello nos llevará a intentar una primera estimación del alcance real del cambio: ¿hasta qué punto la nueva racionalidad instalada por "los modernizadores" ha terminado por desplazar a la vieja racionalidad burocrática?

Para abordar este tema teníamos ante nosotros varios caminos. Si bien podíamos hacer hincapié en el contexto en que se despliega este fenómeno y tratar de detectar las causas y las consecuencias del cambio, hemos preferido el análisis de la mutación como dinámica social. Entre todos los factores posibles hemos privilegiado el estudio del espacio institucional.

En la actualidad coexisten tres grandes posiciones en la bibliografía sobre la determinación del cambio. La primera valora la autonomía del responsable de las decisiones en relación con los mecanismos socioeconómicos que pueden pesar sobre la decisión: "la política es una voluntad" escribe Augé Laribé.[6] Inspirada por la tradición marxista, la segunda afirma que, en última instancia, las estructuras socioeconómicas determinan las políticas.[7] Por último, entre estas dos visiones extremas, la teoría de las organizaciones valora la capacidad de los actores para desplegar estrategias político organizacionales autónomas y subraya los límites que impone a la acción de los responsables de las decisiones políticas la complejidad de las relaciones de poder en la administración y en su entorno.[8] En el centro de nuestro análisis se hallará el Estado: éste es al mismo tiempo arquitecto de la innovación

[6] Cita tomada de B. Jobert y P. Muller, *L'État en action: Politiques publiques et corporatismes*, París, PUF, 1987, p. 123.

[7] Esta posición cubre toda una gama de concepciones: desde la teoría del reflejo hasta la idea de una retroacción de la superestructura hacia la infraestructura. Desde esta perspectiva, la toma del poder y la ejecución de las políticas sólo son modos de actuar en la lucha política de clases.

[8] Esta visión fue desarrollada por el Centre de Sociologie Organisationnelle, dirigido sucesivamente por M. Crozier y E. Friedberg, autores de *L'Acteur et le système*, París, Seuil ("coll. points"), 1977, 500 pp.

social –a la cual determinan las relaciones sociales– y lugar de estrategia del poder.

Para estudiar el cambio como dinámica social a través del filtro de un análisis organizacional, hemos tomado en cuenta las élites gubernamentales y los mecanismos institucionales. La elección de este método nos ha llevado a descartar el análisis de las grandes estructuras sobre las cuales se construye el sistema. Este tipo de examen pretende apreciar el alcance y la naturaleza de las modificaciones de las relaciones de poder a partir de dos parámetros: 1) la composición social de los responsables de las decisiones; 2) el descubrimiento de los pilares que hacen resistir al edificio y los sucesivos añadidos para terminar con las falsificaciones. Muchos trabajos sobre México han adoptado esta orientación general; algunos se han dedicado de manera exclusiva al estudio de uno de los dos grandes factores –los pilares (jurídicos y administrativos del sistema) o los responsables de las decisiones–, en tanto que otros, menos numerosos, han intentado vincular ambos parámetros.

Los investigadores estadunidenses fueron los primeros que abordaron el estudio de la clase dirigente mexicana. Sin caer en un análisis de las estructuras sociales propiamente dichas y apoyándose en métodos semejantes, parten del principio según el cual un estudio exhaustivo de las políticas de reclutamiento del alto mando revela las características del régimen vigente y su modo de funcionamiento; por tanto, una comparación efectuada a lo largo de varios periodos permite comprender la evolución del sistema. Así, a partir de los años setenta una serie de trabajos intenta definir y poner de manifiesto las diferencias relativas al *background* socioeducativo y a las trayectorias político administrativas de dos grandes categorías de actores que llevan las riendas del Estado: los políticos y los técnicos. Esos autores pensaban que a partir del perfil colectivo de los actores era posible esclarecer la naturaleza de las modificaciones que sobrevienen en el régimen.

Los principales precursores fueron primero Brandenburg y luego Smith y Camp. Sus métodos reclutaron en México algunos adeptos; entre quienes realizaron estudios más profundos sobre el tema destacan Francisco Suárez y Rogelio Hernández.

No obstante, todos esos estudios ofrecen, con algunas variaciones, tipologías que petrifican una realidad mucho más rica y compleja. Es difícil meter en moldes al alto personal político administrativo mexicano: los políticos, los tecnócratas, los técnicos, los político-técnicos, etc. Desde luego, dichos trabajos ofrecen instantáneas muy esmeradas de estos hombres en un momento dado de sus carreras. Sin embargo, admitiendo la exactitud de las categorías elaboradas, esas imágenes difícilmente sirven para comprender las reacciones, los juegos y los cálculos que desplegarán estas "categorías de individuos" cuando se reubiquen en un contexto institucional. Un sistema de este tipo permite captar aún menos cómo pueden adoptar comportamientos diferentes, e incluso contrarios, actores pertenecientes a la misma categoría, cuando habrán de ocupar la misma posición.[9] Los estudios mencionados constituyen análisis fríos y exteriores que difícilmente dan cuenta de las "entrañas" del sistema.

De la misma manera, tampoco permiten captar su dimensión real los trabajos que únicamente abordan el análisis de las grandes estructuras (las organizaciones) a partir de su disposición prevista en los diferentes organigramas o los textos constitucionales, los decretos y las leyes. Al no tomar en cuenta las estrategias y los cálculos de los actores, son instancias muertas, sin vida.

[9] Al respecto, las estrategias sumamente diferentes desplegadas por los dos últimos presidentes mexicanos, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo, prototipos de la tecnocracia según estos estudios, ofrecen perfectos contraejemplos de estas teorías.

Como mejor se comprenden los elementos organizacionales del cambio, de su conducción y de su dominio es haciendo tambalear el edificio, reconstituyendo todos los juegos y las apuestas sucesivas que se producen durante ese lapso. Antes que la deducción de una sociología estructuralista hemos elegido una inducción de sociología organizacional y privilegiado las estrategias de actores en detrimento de las estructuras sociales. Esta elección metodológica induce una inversión de perspectivas y una renovación de conceptos.

Con ese fin vamos a explorar las interacciones entre algunas organizaciones del aparato de Estado y un conjunto de individuos que serán heraldos de un proyecto modernizador. Recordaremos las estrategias que en el transcurso de veinticinco años han desplegado diversos grupos –todos ellos portadores de proyectos de transformación del sistema– para ocupar los espacios organizativos centrales y, desde allí, construir nuevos mecanismos de mediación social y de regulación política mejor adaptados a las exigencias de crecimiento y de modernización.

Este estudio habrá de privilegiar la manera en que los responsables de las decisiones políticas se esfuerzan por construir en el seno del aparato del Estado una base organizacional sobre la cual apoyarse, e incluso pugnan por enfrentar las inercias asociadas a otros sectores suyos. Nos veremos llevados a analizar cómo se reproduce en los diversos clanes insertos en el propio aparato de Estado el conflicto relativo a los modos de organización. Sólo prestaremos una atención secundaria a las grandes organizaciones partidistas. En efecto, en el último cuarto de siglo el aparato administrativo ha desempeñado en México un papel prioritario en el sistema de decisiones. Por otra parte, las estructuras administrativas no sólo son modalidades organizacionales; cumplen igualmente una función de representación. Las modificaciones de los mecanismos organizacionales de la administración esta-

blecen así nuevos modos de mediación social y de regulación política.

Hemos optado por estudiar ese proyecto de cambio en un periodo relativamente prolongado: un cuarto de siglo. Constituirá el punto de partida de nuestra reflexión el principio de la gestión de Luis Echeverría Álvarez, y su punto final el inicio de la de Ernesto Zedillo. Cubriremos el periodo que va del 1º de diciembre de 1970 a los primeros días de enero de 1995, pues ese lapso ofrece la ventaja de que está inmerso en la misma problemática general. En México es cada vez más evidente el quebranto de la cohesión social: 1968 fue a la vez la advertencia y el ejemplo. Queda por encontrar un nuevo paradigma que restituya los lazos entre los diferentes sistemas que estructuran a la sociedad mexicana. La contienda en que pugnarán diferentes grupos por imponer un proyecto en particular fijará las marcas de referencia de ese largo periodo.

Para analizar los diferentes recursos que se movilizaron con el afán de transformar la herencia revolucionaria del país haremos interactuar tres parámetros: los responsables de las decisiones, el proyecto y la organización administrativa.

LOS RESPONSABLES DE LAS DECISIONES

Por una parte intentaremos restituir la lógica de los comportamientos colectivos de ese "comando de la modernidad" integrado por el alto personal del Estado que ocupará un lugar estratégico en la redefinición de las grandes políticas públicas. A modo de trazar los ejes que conforman el sistema de acción de ese pequeño núcleo de actores explicaremos en cada caso la estructura de intermediarios que establecen o utilizan para forjarse como grupo y trepar los peldaños de la administración o de otras organizaciones sociales (el partido, los sindicatos, el ejecutivo regional, las cámaras profesionales y patronales, etcétera).

Para el análisis estratégico que nos proponemos, los individuos que nos interesan son los responsables de las decisiones, quienes se integran en grupos de intereses y movilizan corrientes de opinión en su favor. Se definen en sus interacciones coyunturales, establecen entre sí relaciones extremadamente fluidas y se redistribuyen de manera constante sobre el tablero político administrativo, de acuerdo con la coyuntura. Por tratarse de grupos de función estratégica, la duración de sus lealtades es casi nula.[10] Por otra parte, el actor estratégico es en esencia diferente del actor colectivo inserto en una sociedad de tipo tradicional, replegada sobre sí misma, en la cual la asociación no es forzosamente voluntaria y sí más o menos indisoluble.[11]

En el transcurso de este análisis del poder examinaremos dos aspectos inherentes a la constitución de los grupos de actores estratégicos y la especificidad de su modo de acción.

Por un lado, formularemos un repertorio de los principios que han regido el reclutamiento y la socialización de los actores. En efecto, la "comunidad de las políticas públicas"[12] depende en parte del hecho de que los creadores (aquellos que forjan nuevas ideas) hablen el mismo lenguaje y se apo-

[10] Al referirnos a actores individuales, siempre los consideraremos protagonistas o cabezas visibles de un grupo.

[11] Este tipo de asociación permanente lo describe por ejemplo F.-X. Guerra en *Le Mexique: de l'Ancien Régime à la Révolution* (París, l'Harmattan, 1985, tomo 2, pp. 115-142) cuando se refiere a las sociabilidades tradicionales (lazos de facto, lazos adquiridos). Asimismo el autor se refiere a las sociabilidades modernas, en las que se valora el aspecto voluntario de los lazos. Estas sociabilidades modernas se tejen en torno a las logias masónicas o se arraigan con el movimiento obrero, con el partido liberal de los Flores Magón y, de manera más general, con el movimiento anarquista (*Ibid.*, pp. 142-163).

[12] Término de Jack Hayward, *The State and the Market Economy. Industrial Patriotism and Economic Intervention in France*, citado por B. Jobert, *op. cit.*, p. 222.

yen en representaciones sociales relativamente apegadas a su acción. No obstante no dejaremos de subrayar los límites de esta similitud, de enunciar los elementos de diferenciación que caracterizan las políticas públicas y permiten que su definición conserve cierta flexibilidad, escapando así a todo dogmatismo.

Con esta intención nos hemos dotado de un *corpus* prosopográfico constituido por 487 individuos y 36 campos. Hemos establecido una lista de actores representativos del grupo dirigente que ha combinado eclécticamente los tres enfoques tradicionales: los métodos reputacional, decisional y posicional.[13] ¿Quién está en el centro de los mecanismos de negociación de las grandes políticas públicas?, ¿qué actitudes adoptará un grupo de líderes con base en su posición institucional?, ¿cuáles son las estructuras de poder que rigen las diferentes instituciones administrativas, centrales o regionales?

Sin embargo, para comprender a cabalidad las condiciones de afirmación de una élite modernizadora en la elaboración de las políticas públicas no podemos sujetarnos únicamente al estudio de su génesis y de su modo de socialización. Si bien éste ofrece una radiografía colectiva o individual bastante precisa de los datos que constituyen los antecedentes sociales (educativos, profesionales, nexos diversos entre los actores, etc.), el estudio prosopográfico no permite comprender los cálculos y los juegos que esos individuos o esas

[13] El primero, elaborado por Floyd G. Hunter, jerarquiza a los líderes en función de su reputación. Este método permite evidenciar cuáles son "las pandillas" que controlan toda o una parte de la actividad social, y determinar las relaciones que las vinculan. Por su lado, Robert Dahl utiliza una muestra de toma de decisión, establece un saldo de las ganancias y de las pérdidas, y de allí deduce la estructura del poder. El tercer método, el posicional, se basa en la conducta de los actores que detentan posiciones de autoridad en la colectividad. El problema intrínseco de estos métodos radica en la gran parte de subjetividad que se concede a los criterios elegidos.

colectividades pueden establecer con base en sus posiciones respectivas sobre el tablero organizacional; tampoco permite prever la lectura que harán de ellos sus adversarios (o sus aliados), ni las reacciones que esa percepción suscitará en éstos. Al valerse del análisis prosopográfico, la resolución de los problemas a los que se enfrenta un actor parecería depender de su papel construido de manera estática, con base en sus experiencias socializadoras previas.[14]

Sólo poniendo nuestro catálogo prosopográfico al servicio de un análisis estratégico podremos reconstituir los diferentes juegos organizacionales y detectar la manera en que operan los engranajes y los mecanismos institucionales.

Por otro lado, esclareceremos las redes de acción privilegiadas que existen entre el pequeño grupo de responsables de las decisiones y otros actores clave, lo cual nos permitirá evidenciar los soportes de articulación y el paso de una a otra red. El poder no sólo se define por una capacidad de modificación del comportamiento ajeno, sino que también reside en la capacidad de intervenir en puntos y lugares adonde no tienen entrada los demás.[15]

Por último, en cada caso haremos hincapié en el tipo de lógica que preside las relaciones puntuales establecidas entre esos grupos responsables de las decisiones. En efecto, estas relaciones se hallan sometidas a lógicas diversas: las alianzas u oposiciones pueden urdirse en torno al proyecto de mo-

[14] Recomendamos al lector interesado que consulte las obras siguientes: I. Rousseau, *Modernidad con pies de barro*, México, CEMCA, 1995, 291 pp., así como I. Rousseau, *El estudio de las élites. La prosopografía*, México, Reflexiones sobre el cambio (Política y sociedad), 2000, 47 pp. La tesis doctoral de la misma autora "Transformations politiques et économiques au Mexique. 1970-1995", 1996, p. 725, incluye en el cuarto tomo el corpus prosopográfico de los 487 actores más importantes en términos de toma de decisiones durante este lapso.

[15] P. Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, París, Gauthier Villars, 1976, p. 247.

dernización o a las adhesiones a las candidaturas presidenciales –pues cada cambio de presidente amenaza con enviar a los "perdedores" a las tinieblas–, o incluso a los "recursos políticos" a disposición de cada clan, al control de los mecanismos de decisión económica, a los nexos que se mantienen con el PRI y los líderes regionales o, en fin, a la relación que cada grupo sostiene con "la ideología revolucionaria".

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y EL GRUPO DE APOYO ESTRATÉGICO

El estudio de esas "redes racimo" lleva a considerar la existencia de una institución (administrativa, política o de algún otro tipo) que permite al grupo forjarse como grupo estratégico. En efecto, la fuerza de convicción de ese "comando de responsables de las decisiones" es al mismo tiempo causa y consecuencia de la capacidad de estos hombres para constituir y consolidar redes tentaculares. Es a su vez producto de competencias para definir una articulación viable entre las exigencias de regulación del sistema y sus exigencias de legitimación.[16] La armonización de las políticas públicas ha sido posible merced a la formación de un grupo de apoyo estratégico nacido en el seno de una célula administrativa. Las posibilidades organizacionales que ésta ofrecía favorecieron a la vez el trabajo de cohesión del grupo, pero también le permitieron ensanchar redes clientelares. Para destacar la existen-

[16] Las políticas reguladoras deben ajustar los diferentes sistemas que estructuran a la sociedad y a los sectores que tienen un ritmo de producción diferente, por pertenecer o no a la esfera mercantil. Pero la cohesión social también depende del grado de integración social que permita el sistema; en otras palabras, depende del hecho de que los sujetos se reconozcan entre los símbolos y los valores que la justifican. Tal es la función que cumplen los mecanismos de legitimación (B. Jobert y P. Muller, *op. cit.*, p. 18).

cia y el papel de este órgano administrativo, no podemos conformarnos con un simple análisis jurídico estructural de los organigramas, la Constitución, los decretos y los reglamentos administrativos. Éstos no ofrecen sino un marco vacío que cuando mucho serviría para indicar los espacios en donde pueden desplegarse ciertas lógicas de acción. Ya veremos cómo fluctúa este espacio institucional al azar de los juegos de los diferentes actores.

Desde luego, era imposible tomar en cuenta la totalidad de las unidades administrativas del aparato del Estado; por eso nos vimos obligados a realizar una selección y conservar sólo las organizaciones más involucradas en el control de las apuestas en torno a las cuales se restructuran nuevas relaciones sociales. Constituye el principal interés de los responsables de las decisiones el encargarse de la redefinición de las políticas globales –sectoriales y territoriales– a modo de manejar más adecuadamente las nuevas obligaciones nacidas con la aparición de nuevas fuerzas sociales y de nuevas exigencias. Hasta principios de los años setenta la definición y los ajustes de aquellas políticas habían dependido de la competencia de dos secretarías: Gobernación y Hacienda. La complejidad de los recientes problemas que enfrenta el país obliga a crear nuevas esferas administrativas especializadas en esa labor (las secretarías de la Presidencia y de Programación y Presupuesto), las cuales se constituirán en los modernos centros estratégicos cuyas decisiones habrán de definir las flamantes políticas públicas. Circunscribiremos entonces nuestra investigación a estas organizaciones y a sus entornos.

EL PROYECTO

La armonización de las políticas públicas supone la existencia de un proyecto. Hemos tomado de Bruno Jobert, Pierre Muller, Yves Mény y Jean-Claude Thoenig los conceptos "re-

ferencial", "algoritmo" y "paradigma".[17] Atribuiremos indistintamente a estos tres conceptos el mismo significado.

> [El referencial global] es una imagen social de toda la sociedad, es decir una representación global alrededor de la cual se ordenarán y jerarquizarán las diferentes representaciones sectoriales [...]. No se trata de una imagen muy coherente y racional, sino antes bien de un agregado de imágenes que presentan los diferentes actores que intervienen en el sector [...]. En la actualidad, el referencial global suele organizarse cada vez más en torno a una visión "científica" de la sociedad, dominada por mecanismos económicos [...]. El referencial no es nunca un consenso universal sino que baliza un campo dentro del cual se organizan los conflictos y los enfrentamientos de la sociedad; el referencial baliza una suerte de campo normativo.[18]

En los periodos de cambio profundo coexisten de manera más o menos conflictiva varias interpretaciones del referencial, lo cual no impide entre ellas los recubrimientos y las interpenetraciones.

Por su parte, el referencial sectorial

> es la imagen dominante del sector, de la disciplina, de la profesión. A semejanza del referencial global, no es ni completamente racional (pues corresponde a la imagen que tienen del sector los grupos dominantes) ni completamente arbitrario pues debe tomar en cuenta a los grupos que componen el sector). Es construido: se trata de una imagen social del sector que refleja las relaciones de fuerza que hay en él. Entre uno y otro, el gran problema es la operación de empotramiento del referencial sectorial en el referencial global. Ésta es una etapa decisiva en la construcción del proyecto social.[19]

[17] Y. Mény y J. C. Thoenig, *Politiques publiques*, París, PUF, 1989, 391 pp.

[18] B. Jobert y P. Muller, *op. cit.*, p. 51.

[19] Tanto el "referencial" global como el sectorial son imágenes codificadas de la realidad que producen efectos tangibles. Esas imágenes no tras-

Una vez más, para estudiar el contenido del nuevo referencial, es decir de la nueva representación societal, se abren ante nosotros varios caminos. Si bien nos proponemos identificar los principales discursos que ofrecen los conceptos y los datos esenciales de esta nueva visión, lejos de proceder a un análisis lingüístico o semántico hemos integrado esos discursos en un análisis organizacional. Vale decir que, al tiempo de especificar los diferentes paradigmas que habrán de enfrentarse durante este periodo, privilegiaremos el estudio de las estrategias retóricas y pedagógicas utilizadas para lograr la aceptación de los diversos programas. Al respecto no olvidaremos que, en el mejor de los casos, los discursos siempre cambiantes y nutridos y los programas de reforma únicamente reflejan las intenciones que se abrigan. En cualquier caso sólo ofrecen una idea de las "metas" oficiales de la organización, que por lo demás resultan "desviadas" cuando se toman en cuenta las miras de todos los miembros que la componen. El desarrollo de esos programas y esos proyectos repercute de manera múltiple y variada en los diferentes sectores sociales, y sus efectos se traslucen, al menos por analogía –y de manera parcial e imperfecta–, en un estudio de la dinámica propia y de las lógicas de acción que construye el grupo responsable del proyecto de modernidad.

Esos tres grandes parámetros son los ejes a partir de los cuales vamos a establecer las dinámicas de movilización utilizadas por un pequeño núcleo de actores a fin de concebir e imponer posteriormente un nuevo paradigma.

---

miten la realidad de manera transparente, pues por lo general ocultan las relaciones de hegemonía que existen en determinado sector, aunque contribuyan a hacerlas menos opacas. Gracias a las normas que los producen, esos "referenciales" permiten actuar sobre la realidad. Para comprender en toda su extensión el sentido del referencial, es absolutamente indispensable identificar quién lo construye, de qué manera lo hace ese grupo, en virtud de qué código social y en provecho de quién.

Dividiremos nuestro análisis en cuatro grandes momentos. Antes que un modo de exposición, este desglose corresponde a ciertos procedimientos analíticos.

La primera parte se organiza en torno a un estudio diacrónico que abarca doce años (1970-1982) y que está dedicado a valorar las diferentes estrategias que han desplegado los actores centrales a fin de revitalizar un régimen que manifiesta disfunciones cada vez más numerosas y cuyo costo resulta cada vez más elevado. Ante los fracasos sufridos por las dos administraciones entonces vigentes, esa parte esclarece así las limitaciones que pesan sobre el sistema de acción en México y pondera el valor de ejemplo de los fracasos experimentados por los predecesores.

La segunda parte analiza las condiciones requeridas para que un nuevo proyecto nazca y se imponga en el seno de un sistema. Al describir los juegos y las luchas entre los diferentes grupos que pretenden forjar e imponer un nuevo referencial, delinearemos el recorrido y las estrategias desarrolladas por el equipo que se impone en esta carrera. Paralelamente, examinaremos el origen y el modo de afirmación de la élite modernizadora. Aclarando los diversos modos de socialización empleados, trataremos de comprender a la vez cómo logra ese pequeño clan imponer su *ethos* a toda la comunidad político administrativa y cómo ha podido dar coherencia a las nuevas políticas públicas. Al mismo tiempo haremos hincapié en las divergencias subsistentes, que en el transcurso del juego político pueden conducir a serias discrepancias.

Constituirá el objeto central de la tercera parte un estudio detenido de los distintos tipos de recursos –humanos, intelectuales, administrativos, políticos, financieros– que ha tenido que movilizar el equipo de modernizadores a fin de administrar la "reforma de la Revolución". Ello nos llevará a esbozar algunas propuestas explicativas de la aguda crisis que vive el régimen desde 1994.

¿Permiten las modalidades que han caracterizado la conducción del cambio prever que la crisis actual desembocará en fenómenos de regresión del sistema? O, por el contrario, ¿tenemos derecho a pensar que presenciamos una verdadera catarsis social que, una vez dominadas las convulsiones, permitirá asistir a una transformación a fondo de los mecanismos hasta ahora subyacentes tras el sistema de acción? Éstas son las grandes interrogantes que abordaremos en la cuarta y última parte.

Con la intención de captar mejor la naturaleza de los intereses y de las estrategias desarrolladas a partir de 1970 vamos a recordar cuáles son las piezas principales que "sostienen" el sistema mexicano posrevolucionario y cuál la naturaleza de las erosiones que el sistema ha sufrido con el tiempo. Éste será el objeto del capítulo primero de la parte inicial.

PRIMERA PARTE

LOS AJUSTES AL LEGADO REVOLUCIONARIO

I. EL FUNCIONAMIENTO DEL MÉXICO POSREVOLUCIONARIO

> Dice un lugar común en la historia estadunidense que el talento y la energía creadora de esa sociedad se han encaminado de modo preferente a los negocios, como verdadero campo de prueba y reconocimiento social. Podría decirse, a la inversa, que el grueso del talento, la ambición, la voluntad de triunfo y reconocimiento de México, se ha dirigido a la política y al gobierno, centro de los valores y las consagraciones de la sociedad, alcanzado lo cual todo lo demás viene por añadidura –dinero y prestigio, seguridad y poder.
>
> Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*[1]

Para descifrar el jeroglífico de ese predominio de lo político, de esa voluntad de gobernar, de introducir un orden, una ley y una autoridad en el mosaico de las desigualdades que la nación arrastra tras de sí, es necesario volver atrás para captar la historia de los valores y de las formas de organización social que han presidido la construcción de este país.

No carece de consecuencias el fenómeno de que la conquista de México por los españoles haya cobrado la forma de una simbiosis del conquistador con las civilizaciones anteriores y que ésa haya sido la modalidad según la cual se incor-

[1] H. Aguilar Camín, *Después del milagro*, México, Cal y Arena, 1990, p. 22.

poró México a Occidente. La mezcla racial y cultural con el Nuevo Mundo se traspone a los planos político y religioso: se utilizan los mecanismos ya establecidos, o peor aún, se les ajusta en los nuevos códigos, sean éstos religiosos o políticos. Ningún periodo de la historia del país escapa a esta característica: "el desafío central que sobrepone tantos tiempos y espacios, culturas y tradiciones [es] el problema obsesivo del gobierno".[2]

El predominio de lo político y el mestizaje cultural de los modos de organización social persisten en el México posrevolucionario. Uno y otro sólo se ajustan a las necesidades más apremiantes de cada época.

Las primeras décadas del México independiente estuvieron marcadas tanto por una fuerte inestabilidad política –sucesión de golpes de Estado y asesinatos– como por el imperio de los caudillos. Contra esa cruenta inestabilidad se erigió el porfiriato, que se decía portador de paz, orden y progreso. Don Porfirio cumplió en parte su cometido, pero sus excesos, imputados con o sin razón a los treinta años de duración de su mandato, generaron entre 1910 y 1917 una serie de rebeliones conocidas como "movimiento revolucionario".

A su manera, aquellas diversas características pesan en la construcción de un nuevo orden: el régimen posrevolucionario. ¿Cómo disponer las piezas del nuevo sistema a fin de que éste integre a la vez la fascinación de los mexicanos por el jefe (el que detenta el poder, el caudillo o el cacique) y la necesidad cultural del mestizaje (la integración de la tradición y de la modernidad en todos los campos), procurando entre tanto crear un régimen que permita evitar al mismo tiempo la inestabilidad prevaleciente en el siglo XIX y la dictadura de fin de siglo? Dicho de otro modo, ¿cómo forjar un régimen que logre garantizar una fuerte continuidad y a la vez satisfaga la necesidad de renovación del poder?

[2] *Ibid.*, p. 22.

La nueva Carta Constitucional de 1917 planteará las premisas teóricas y jurídicas, y los veinte años siguientes se emplearán en la búsqueda y el montaje –o la creación– de ese nuevo orden.

Los pilares del sistema posrevolucionario

La Revolución mexicana es "a la historia contemporánea de México, lo que la Revolución francesa ha sido a Francia y la soviética a la URSS: la referencia mitológica del presente, un talismán de legitimidad que los gobiernos que se postulan sus herederos esgrimen sin cesar como certificado de origen y como promesa de un futuro deseable, siempre por realizarse".[3]

Sin embargo, contra todo lo esperado el régimen surgido de la Revolución mexicana al otorgar un poder enorme al ejecutivo aparece en múltiples aspectos como continuidad más que como ruptura con el porfiriato.[4] El Estado posrevolucionario reúne todas las condiciones excepcionales que los porfiristas buscaban en el poder político. Por lo demás, el carácter elitista de las reformas realizadas en nombre de la Revolución guarda continuidad con el pasado.[5] La paz y la nueva

[3] *Ibid.*, p. 21.

[4] Sin control real sobre la población y el territorio, el Estado no tenía ninguna autoridad ante la miríada de poderes locales. Los dos grandes partidos, el liberal y el conservador, compartían el mismo fin: unificar al país en torno a un Estado nacional. Los gobiernos de Benito Juárez, de Porfirio Díaz y el régimen que emana de la Revolución otorgan un enorme poder al Ejecutivo. Véase Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, México, Ed. Serie Popular Era, 8a, 1981, p. 9.

[5] "Desde Valentín Gómez Farías, por lo menos, en los años treintas del siglo XIX, el Estado mexicano ha querido ser y ha sido laico, emprendedor, procapitalista y centralizador. La sociedad mexicana ha sido, en cambio, mayoritariamente católica, improductiva, regionalista, provinciana, poco inclinada al cambio y a la innovación". H. Aguilar Camín, *op. cit.*, pp. 24-25. Para D. Brading, el misterio central de la política mexicana del siglo XIX

Constitución de 1917 son consecuencia de un pacto aprobado por los diferentes jefes del movimiento armado y sus seguidores: era preciso llegar a una solución equilibrada para el reparto del botín.

La nueva Constitución marca la primera etapa en la construcción del nuevo régimen; entre 1920 y 1936 se ponen las bases del edificio, y el general Cárdenas acaba su construcción.

La Carta Constitucional de 1917

La Constitución de 1917 debe solucionar dos problemas medulares de México: poner fin a la inestabilidad crónica que ha desembocado en el cruento episodio de la Revolución, y empezar el proceso de pacificación del país. Los grandes principios constitutivos del texto de 1857, junto con las leyes de Reforma, sirven como referente a los constitucionalistas que se reúnen a partir de diciembre de 1916 en Querétaro.[6] Éstos tratan de eliminar del texto de 1857 los elementos considerados inaplicables ante la realidad nacional, o peor aún, nefastos dado su costo en luchas sangrientas, en vidas humanas, en inestabilidad política y en retraso económico.[7]

---

sigue siendo el triunfo del liberalismo, la manera en que una pequeñísima minoría impuso su molde y su proyecto a un país cuyas tradiciones toleraba o detestaba. Véase *Los orígenes del nacionalismo mexicano*, México, Era, 1973, p. 125.

[6] La Constitución de 1857 es resultado del levantamiento liberal y federalista de Ayutla que el 1º de marzo de 1854 enfrentó al gobierno centralizador y dictatorial del general Santa Anna. Los dos elementos clave de este texto son los derechos del hombre y la naturaleza y la fuerza del poder legislativo.

[7] La Constitución de 1917 no retira nada a esta versión liberal del Estado de 1857; en cambio agrega un ingrediente social. Además, pretende remediar lo que constituía la gran debilidad de los regímenes basados en aquel texto: un excesivo predominio del Legislativo que obligaba a los ciu-

Revisemos la Constitución de 1857, corrijamos sus defectos, insertemos en ella las reformas conquistadas por un pueblo en armas [...]. Es necesario acabar con la poesía de la Constitución para introducirle principios fundamentales, precisos, prácticos, que todos conozcan y puedan respetar y hacer respetar. El deber de los constitucionalistas consiste en gobernar con base en una Constitución. Que sea la ley de 1857, pero que se le agreguen las reformas necesarias, que se les perfeccione para que pueda responsar a las aspiraciones nacionales".[8]

Para garantizar la coexistencia social, el Congreso Constituyente era políticamente heterogéneo en su composición, como producto de las negociaciones emprendidas entre las principales fuerzas que desempeñaron un papel de primer orden durante la Revolución.[9] Ello explica asimismo la necesidad de incluir las demandas más vehementes de los grupos sociales en nombre de los cuales se había efectuado el movimiento revolucionario.

El tamaño del Estado es asunto medular.[10] Afecta sobre todo cuestiones como las relaciones entre la Iglesia y el Esta-

---

dadanos a violar constantemente ese texto constitucional; por lo tanto era preciso modificarlo a fondo.

[8] F. F. Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917*, México, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, 1980. Cita tomada de la cubierta del libro.

[9] Frente a los moderados agrupados en torno a Carranza surge un grupo de radicales, un grupo "jacobino" que, pese a su inexperiencia y a su desorganización, en más de una ocasión hizo inclinar la balanza a su favor en ocasión de los grandes debates.

[10] El pensamiento liberal era estatista ya en el siglo XIX: "La intervención del Estado está destinada a crear actores económicos modernos que deben regir sus relaciones sin interferencia exterior. De aquella lógica del Estado derivan tanto su creciente intervención en la sociedad como su abstencionismo social". F.-X. Guerra, *op. cit.*, pp. 312-313.

do, el problema agrario y las relaciones laborales.[11] Esos diferentes artículos son producto de concesiones y de intensas negociaciones entre diversas fracciones de los grupos revolucionarios. El resultado da fe de un compromiso entre disposiciones contradictorias que conciernen tanto a los derechos individuales como a las esferas de intervención del Estado.

El texto de 1917 instaura el régimen presidencial y limita de manera correlativa al Poder Legislativo, en particular por el derecho de veto del presidente de la República. La única contrapartida verdadera a los plenos derechos del Ejecutivo es el principio de no reelección (artículo 83).[12] La Constitución de 1917 otorga al Estado un lugar preponderante: sigue siendo el principal agente de desarrollo económico, y además se hace cargo del sector social.

De la institucionalización al statu quo*: 1917-1940*

El largo periodo que va de 1917 a 1940 se caracteriza por el

[11] Las relaciones entre el Estado y la Iglesia son herencia del siglo XIX. El artículo 3º ratifica el anticlericalismo de la Carta de 1857 y pone la educación de las futuras generaciones en manos del Estado. Los artículos 24 y 130 ratifican la separación de la Iglesia y del Estado; niegan cualquier personalidad jurídica a la primera e imponen su total subordinación a las leyes que rigen al Estado. Según el artículo 27, la Nación es dueña primigenia de la propiedad: la Reforma Agraria y las nacionalizaciones ulteriores de las compañías petroleras y de la energía eléctrica serán sus simples consecuencias. A. Obregón apadrinaba los artículos sobre los derechos de los trabajadores (artículos 5 y 123), en virtud del pacto que había concluido con los sindicatos. La creación de la figura de la Junta de Conciliación y Arbitraje atribuye un papel prominente al Estado y, en cierto modo, instaura ya la subordinación legal de los empresarios al Estado.

[12] Para prevenir cualquier reiteración de la "dictadura" porfiriana, el lema maderista "sufragio efectivo y no reelección" constituye la pieza medular del sistema presidencialista mexicano. Esta limitación temporal se combina con un poder enorme del jefe del Ejecutivo durante su mandato.

esfuerzo sostenido que desplegó el gobierno central a fin de retomar las riendas del poder; es éste un combate librado contra los caciques regionales y los numerosos caudillos, y en esa lucha, al institucionalizar ciertos mecanismos se logra obstaculizar toda fuente importante de inestabilidad. La mejor carta del presidente son sus dos brazos: el partido y la administración.

Aquel llamado a la institucionalización fundó el poder y los atributos del presidencialismo mexicano.[13]

El poder presidencial deriva directamente de su función: el presidente es árbitro supremo. Su representatividad es tal que todos los grupos le someten sus diferendos: equilibrio y control son tareas que la Constitución da a la presidencia. El poder presidencial se despersonaliza de manera vertiginosa; por ello, gracias a la mediación que representa la institución, el presidente siempre será fuerte, con independencia de su propia autoridad personal y en toda ocasión.[14] El presidente deja de ser persona para constituirse en institución. La no reelección es garantía suprema del carácter institucional de la Presidencia.[15]

[13] El caudillismo y el presidencialismo son dos fenómenos distintos. En tanto el caudillo es una figura propia de las sociedades tradicionales, el presidente se sitúa en el terreno de los procesos de modernización o de occidentalización. Por añadidura, en México el presidente se impone al precio de la total destrucción del caudillo. La institucionalización del presidente es el arma elegida. En efecto, la naturaleza personal y circunstancial del caudillismo no podía garantizar su permanencia en el poder político. A. Córdova, *op. cit.*, p. 53.

[14] *Ibid.*, p. 54.

[15] El presidencialismo a la mexicana es un cesarismo sexenal. El poder del presidente crece durante la primera mitad del sexenio y alcanza su cenit en el transcurso del tercer año de mandato, momento a partir del cual empieza un descenso irremediable. Un ex presidente debe desaparecer totalmente de la escena pública si quiere recibir –tanto como su familia– la protección oficial de los futuros presidentes.

El partido oficial

De manera paralela, la organización del partido oficial procura diseminar las facciones existentes y obstaculizar sus alianzas contra el nuevo poder institucional. El Partido Nacional Revolucionario (PNR) nace como una reunión de las principales organizaciones políticas existentes en México –tanto nacionales como locales– a fin de hallar los mecanismos "institucionales" que posibiliten la consolidación del aparato de Estado posrevolucionario, sobre todo en el plano electoral. La rápida identificación establecida entre ese partido y el Estado-nación sirvió de soporte legitimador a la existencia de un *partido único*.

> El PNR adquirió desde su constitución rasgos que le dieron un carácter "carismático". Al presentarse como "revolucionario", se convertía en efecto en heredero de "la Revolución", en el único partido que podía asegurar la consolidación de los "revolucionarios" en el poder. Al utilizar en su título la palabra "nacional" y al identificarse con los colores nacionales, pretendía ser además aglutinante de toda la nación, el "frente único" legítimo de todas las organizaciones políticas; no solamente el único organismo implantado en todas las entidades del país sino el que encarnaba las aspiraciones generales y la voluntad de las mayorías.
>
> En los discursos de sus dirigentes, el PNR fue no sólo el partido tricolor que encarnaba los valores patrios, el partido que hacía suyos todos los valores nacionales, aun anteriores a la Revolución, y a todas las figuras cívicas, desde Hidalgo hasta Obregón, frente a todos los otros partidos "contrarrevolucionarios", "antinacionales" y "reaccionarios", sino también el único organismo capaz de promover la transformación del país.[16]

[16] L. J. Garrido, *El Partido de la Revolución Institucionalizada: La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 5a, 1989, pp. 100-101.

Cárdenas lo transformó en un verdadero partido de masas al integrarle las principales organizaciones populares. Pero el partido también representa un apoyo incondicional del jefe de la nación.[17] La organización corporativista de la sociedad es la táctica escogida para ejecutar esa tarea. Provisto en un principio de cuatro sectores, el partido reduce su estructura interna a tres, cuyo peso respectivo varía con el paso del tiempo.

En los años treinta, con la Confederación Nacional Campesina (CNC), el sector agrario constituye la central histórica del pacto corporativista y es una gran reserva social, política y burocrática. Su centro es el ejido, pues éste vincula el presente revolucionario con la vena colonial más noble, protectora de las etnias y de las comunidades.[18] Como forma de organización basada en la solidaridad y la cooperación y respondiendo al afán de asociar la productividad agrícola y la justicia económica, el ejido encarna el espíritu tutelar del populismo mexicano. Pero la derivación de la dotación de tierras al voto multitudinario también significa la captura del mundo campesino por parte del Estado.[19] La CNC cumple entonces una misión histórica: mantener la paz en el campo, administrar la verdadera zona de desastre del desarrollo nacional y, destruyendo el mundo campesino, ser el agente

[17] Ya Portes Gil declaraba: el "objetivo esencial del partido consiste en secundar la política presidencial", en tanto que, por su parte, el Comité Ejecutivo Nacional del partido (CEN) declaraba: "el punto de vista del presidente es 'el nuestro'". Para Cárdenas, el partido debía promover las transformaciones decididas desde la presidencia.

[18] Eso permitirá desmovilizar la guerra campesina simbolizada por el zapatismo y el villismo. Concebido en un principio como transición hacia la pequeña propiedad (con Luis Cabrera, ideólogo de la Constitución), el ejido adquiere con Cárdenas una permanencia y un estatuto míticos.

[19] Aporta al partido votos que le permitirán contar con mayorías electorales muy considerables para hacer frente a un sufragio urbano cada vez más incierto.

político de la lógica capitalista en su avanzada rapaz sobre el México rural.

El sector obrero constituye la segunda iniciativa para restructurar al partido.[20] La alianza de las centrales obreras con "los gobiernos de la Revolución" representa una mezcla de pragmatismo y oportunismo. Dos factores dieron fondo y forma a la tarea. Un acuerdo cupular de sobrerrepresentación política favorece a los dirigentes obreros, que se constituyen en intermediarios funcionales del gobierno. Una sobreprotección global supera por amplio margen las expectativas de la clase obrera. Aunque proteccionista, aquel despliegue institucional no deja de ser un poderoso medio de control de los trabajadores.[21]

El "popular" es el sector de las clases medias que "son no sólo las beneficiarias, sino en verdad la mayor creación histórica –la verdadera 'gesta social'– de la Revolución mexicana".[22] Este sector fue reorganizado en 1941, tras el apoyo en masa de los estratos medios a la candidatura de Almazán.[23] La reorganización del sector popular vino a limitar la in-

[20] Muy pronto los obreros y el Estado sellaron una alianza. Pero fueron la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) y su eterno dirigente, Fidel Velázquez, quienes representaron el símbolo principal de esa alianza.

[21] La garantía del salario es la base de la lealtad política. La complicidad subordinada (una autonomía relativa y una dependencia real) es el precio que deben pagar el movimiento obrero y sus dirigentes. Éstos deben dar un apoyo político permanente para mantenerse a la cabeza de sus centrales. Fidel Velázquez será el gran maestro del equilibrio en esa alianza con el Estado. Véase H. Aguilar Camín, *op. cit.*, p. 69.

[22] *Ibid.*, p. 97.

[23] El grupo avilacamachista pretendía conquistar a un electorado en potencia para las elecciones legislativas de 1943. La clase media representaba un vivero importante. Por eso, a fin de ampliar la base de apoyo del partido, además de los funcionarios se le incorporaron otras categorías sociales: los pequeños propietarios agrícolas, los profesionistas y los pequeños comerciantes. L. J. Garrido, *op. cit.*, p. 319.

fluencia de los dirigentes obreros y campesinos en el seno del partido.[24]

El partido asume así cuatro funciones básicas. Es instrumento de negociación y representación de los intereses diferenciados de la sociedad en general y de los grupos políticamente activos en particular. Es el canal de reclutamiento y de movilidad de los cuadros políticos profesionales. También es un gestor eficaz de las demandas sociales: servicios, trámites administrativos, obras públicas, empleos, concesiones, etc. Por último, es una verdadera máquina de legitimación electoral que permitió durante más de setenta años realizar elecciones sin verdadera competencia partidista.

En otras palabras, el partido se halla lejos de ser un organismo doctrinario. Funcionando con base en poderes reales, ambiciones, expectativas y demandas, está dotado de una gran capacidad para reunir en una misma causa política a todas las categorías sociales. En el curso de las negociaciones internas cada cual obtendrá algo y, por su parte, el gobierno tendrá seguro su apoyo, legitimando al mismo tiempo sus acciones.

Se insiste con cierta ligereza en la función de agente de control que el partido asume, asociada a la idea de coerción. Se olvida con demasiada facilidad que los dirigentes a menudo han gozado de amplia legitimidad social, siendo intermediarios efectivos de sus afiliados ante los gobernantes. El partido debe ser un medio de comunicación eficaz entre las masas y el Estado. El corporativismo sectorial ha permitido a los dirigentes del país conocer la opinión de los diferentes grupos sociales: sus actitudes ante las medidas oficiales, pero

[24] Con la CNOP (Confederación Nacional de Organizaciones Populares), creada entre el 26 y el 28 de febrero de 1943, se construye "el triángulo equilátero [...] que sería base indestructible de la nacionalidad y símbolo de tres fortalezas inexpugnables ante las cuales se estrellarían las embestidas de los enemigos de la Revolución". *Ibid.*, p. 332.

también sus necesidades más apremiantes. Por tanto, el partido fue concebido como "coordinación general" de los organismos sindicales. El reparto de puestos electorales refuerza ese doble papel de control y de comunicación.[25] Por lo demás, el partido es un canal de movilidad política, un paso obligado para alcanzar la cima que ejerce una función socializadora esencial: sirve de centro de aprendizaje de las reglas implícitas del sistema y representa una gran escuela de disciplina.

El cúmulo de todas esas funciones asegura entre sus miembros una triple garantía de lealtad: al sistema, al presidente y al propio partido.

La cooptación y la integración fabrican una élite en continua expansión, el éxito del corporativismo político mexicano descansa en el crecimiento económico; sólo éste satisface las demandas de los diferentes sectores. En efecto, el corporativismo fue forjado en asociación con un modelo económico: la sustitución de importaciones.[26] Aquel conjunto de instituciones políticas se diseñó precisamente para negociar, absorber o resolver el conflicto social y político.

Los sectores sociales que fueron integrados de manera directa al partido pronto negociaron un pacto de coexistencia pacífica con el Estado –la mayor parte de las veces implícito– lo cual les permitió reintegrarse al sistema por la puerta trasera.

[25] Los sectores debían proponer candidatos surgidos de la región y conocedores de las necesidades reales de la población; gozaban de un triunfo casi garantizado en la medida en que el candidato oficial no tenía oponente. Por tanto, teóricamente el fraude electoral no era necesario. El sufragio se expresaba entonces en función de la persona más que del partido o de un programa inexistente. El PRI ganaba con ello y se aseguraba la legitimidad del sistema.

[26] El éxito de aquel modelo durante más de tres decenios alimentó y fortaleció a ciertos actores (al sindicalismo) y tendió vínculos entre el Estado y el capital. El crecimiento generó una elevación moderada pero real de los salarios, legitimando la acción del Estado.

La organización institucional de los demás sectores

Muy pronto el Estado mexicano trató de incorporar a los patrones. "Las bodas del capital y de la política" son antiguas.[27] Simple y sencillamente, la política cardenista consolidó aquella tendencia proclamando para el Estado, y en nombre del interés nacional, el derecho y el deber de trazar la política social y económica del país.[28] Tras un duro enfrentamiento entre el sector privado y el gobierno cardenista, durante el régimen de Miguel Alemán se estableció una sólida y amplia alianza entre los hombres de negocios y el sector gubernamental en torno a un proyecto de desarrollo industrial y agrícola de exportación. Aquella alianza reunía prácticamente a todos los grupos, las facciones y las fracciones importantes del sector privado, pero nunca levantó el veto que pesaba sobre la participación oficial y abierta de ese sector en política. Sin embargo, la exclusión política del sector privado fue compensada por otras dos reglas.

Sancionada parcialmente en el plano de la legislación, la primera permitió a los empresarios fundar sus propias confederaciones nacionales y hacer obligatoria la afiliación a tales organizaciones, reconocidas como "instituciones públicas autónomas" y "órganos de consulta" del Estado. Todo asunto que pudiera afectar los intereses generales de los empresa-

[27] La expresión es de Héctor Aguilar Camín, *op. cit.*, p. 53. El primer grupo de representación del sector privado nació en 1874; se trata de la Cámara de Comercio de la Ciudad de México. La primera ley de las cámaras patronales se creó a fines del gobierno porfirista (en 1908). Tras la Revolución, el secretario de Industria, Comercio y Trabajo, Alberto J. Pani, logró restablecer un clima de confianza con el sector privado; pero a principios de los años 1930, el proyecto de Ley Federal del Trabajo basado en el artículo 123 provocó nuevos estira y afloja entre ambos sectores.

[28] Carlos Arriola, *Los empresarios y el Estado*, México, UNAM/Porrúa, 2a, 1988, p. 51. Rafael Segovia, "Tendencias políticas en México", *Foro Internacional*, abril-junio de 1976, p. 64.

rios o de cualquier otro grupo importante debería tratarse en esos organismos. Una multitud de comisiones, de consejos, de comités de todo tipo fue creada y vinculada a las múltiples dependencias del sector público federal; la discreción y el carácter informal caracterizaban a estas estructuras ligeras que reunían a los representantes de ambos sectores, el público y el privado. Además, los empresarios y los dirigentes más apreciados del sector privado gozaban de audiencia directa e inmediata con los altos funcionarios (derecho de picaporte). Las diferentes cámaras patronales se constituyeron en canal de expresión de las demandas del sector privado, y gracias a ellas éste pudo frenar o modificar los proyectos de ley, puesto que no gozaba de una representación parlamentaria.[29] Merced a estos "mecanismos de consulta" los grandes hombres de negocios han participado de manera subrepticia en la elaboración de las políticas públicas.

[29] La Concanaco (Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, fundada el 3 de noviembre de 1917) y la Concamin (Confederación de Cámaras Mexicanas de la Industria, fundada en septiembre de 1918) tanto como una de sus ramas sectoriales, la Canacintra (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, nacida el 5 de diciembre de 1941), son instituciones públicas. Regidas por la Ley de las Cámaras de Comercio e Industria, promulgada el 2 de mayo de 1941, la afiliación a ellas es obligatoria; al mismo tiempo, esa ley prohíbe a las organizaciones patronales tener actividades de carácter político. Otras son privadas, como la ABM (Asociación de Banqueros Mexicanos, fundada en 1928), la AMIS (Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros, fundada en 1947), la Coparmex (Confederación Patronal de la República Mexicana, fundada en 1929), el CCE (Consejo Coordinador Empresarial, fundado en 1975). También los terratenientes y los agricultores han sido invitados a agruparse en cámaras sindicales para participar en la elaboración de los programas agrícolas; el 18 de marzo de 1946 nació la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad Agrícola, una asociación civil. En 1953 pasó a ser la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad Agrícola, Ganadera y de los Bosques, que se integró a la CNOP en julio de 1969.

Nunca se ha reconocido públicamente la segunda regla: la participación de los más poderosos representantes del sector privado en la designación de los dirigentes políticos más importantes y de los altos funcionarios.

Ese doble juego contribuyó en gran parte a que se pensara que los empresarios sólo se movían en la esfera "económico-administrativa". La actividad política del medio empresarial se constituyó en verdadero tabú. Acusados públicamente de todas las maquinaciones antipopulares, los patrones se han beneficiado en secreto de las políticas gubernamentales. El Estado les provee infraestructura, mano de obra dócil y barata, crédito a voluntad, salvamento de sus empresas cuando se hallan en dificultades, contratos monopólicos y mercados cautivos. Tras bambalinas los patrones comparten tanto la vida mundana del alto personal del Estado como sus gastos suntuarios. A cambio ofrecen a sus protectores silencio y apoyo político, comisiones y acciones, aceptan cotizar para los diferentes programas sociales, toleran el populismo tutelar de la legislación obrera, y bajan la cabeza ante las reprimendas públicas de que son objeto y ante el papel de reaccionarios que se les hace representar.[30] Como el resto de la sociedad posrevolucionaria, los patrones prosperan a la sombra del Estado.

Por último, el Estado también ha redefinido sus relaciones con otros dos grupos sociales importantes: la Iglesia y el ejército.

El Estado entró en conflicto con la Iglesia a partir de las Leyes de Reforma promulgadas por Benito Juárez en el siglo XIX: el clero había perdido una parte de su inmenso poder como terrateniente y prestamista con garantía. Bajo el porfiriato la Iglesia reafirma en parte su autoridad, pero la vuelve a perder al estallar la Revolución. Sólo durante el sexenio de Lázaro Cárdenas se establece un *modus vivendi* que le permite recuperar ciertas funciones en la educación y en el gobierno.

[30] H. Aguilar Camín, *op. cit.*, p. 53.

El control del ejército será cosa de los propios militares. Los generales Calles, Cárdenas y Ávila Camacho establecen una serie de medidas para controlarlo y garantizar su lealtad al presidente y al partido, es decir, a las instituciones.[31]

El ordenamiento particular de los diferentes elementos ha permitido su sólida interpenetración: el partido, el presidente, el Estado (la nación) mantienen una relación de identificación-asimilación que ha servido de poderoso cemento. Son equivalentes, aunque cumplan funciones sociales distintas. Su núcleo de identificación es la nación y sus colores los de la bandera nacional. Esta triple asociación impide tocar en lo sucesivo a un elemento sin cambiar los dos restantes: modificar el peso específico de los componentes del Estado implica transformaciones correlativas a los otros dos elementos. Esa triada terminológica, conceptual y práctica marca los contornos de la flexibilidad del régimen. La creación de una lógica de solidaridad -por medio de los sectores y las células territoriales-establece los lazos indispensables entre los diferentes grupos sociales y sus diversas instancias gubernamentales.[32]

[31] La profesionalización de los caudillos y de los jefes del ejército empieza con Calles. Primero su ingreso en el partido y luego su fusión con el sector popular garantizan su disciplina política. Cárdenas reduce drásticamente el presupuesto asignado al ejército y favorece el aburguesamiento del militar, su reconversión en empresario. En fin, con la desaparición de los latifundios, el militarismo cambia de estatuto. Véase P. González Casanova, *La democracia en México*, México, Era, 1965, pp. 32-33.

[32] Concebidas como poderosos medios de control, las corporaciones también han servido de correas de transmisión con el resto de los grupos sociales. Esa función de comunicación se fortaleció con la profesionalización de la política, a partir de los años 1940. Las grandes organizaciones remplazan a los dirigentes de los sectores obreros y campesinos y el PRI se constituye en el "coordinador general" de los organismos sindicales. Asimismo es una arena de negociación entre las corporaciones y el sitio por excelencia en donde se negocian los puestos electorales. R. Hernández Rodríguez, "La división de la élite política mexicana". *El Trimestre Económico*, 1993, pp. 242-243.

La búsqueda constante del equilibrio y de la institucionalización de los principales engranajes son garantes del *statu quo.* El crecimiento económico como medio de redistribución lo respalda todo. Concebido de ese modo,

> En México, el sistema político siempre contó con un extraordinario entramado institucional que penetraba a la sociedad y que tendía a desactivar o solucionar los diversos conflictos que surgían. Las organizaciones sociales, los sindicatos, los organismos burocráticos, un partido político predominante, incluso un subsistema electoral y de partidos, etc., recibían y procesaban las demandas. El punto en discusión no era si se trataba o no de un sistema democrático, sino más bien si eran capaces de impedir que el conflicto fuera incontrolable.[33]

En ese sentido, el sistema no está formado por un conjunto de estructuras institucionales sino por un conjunto de roles y rituales que lo vertebran, permitiendo la interrelación entre políticos, burócratas y el sector privado. El PRI (bajo sus diferentes denominaciones) es por tanto una forma cultural que permite asegurar la cohesión del conjunto social. Como respuesta a una necesidad unitaria, es el sustrato cuyo aglutinante lo constituye el nacionalismo.

Para conducir la administración, el presidente se respalda con un segundo brazo.

La administración en el México posrevolucionario

Tal como se emplea comúnmente en México, el término "burocracia política" nos remite a dos fenómenos: por una

[33] R. Hernández y José Luis Reyna, "El riesgo de la ingobernabilidad de México: Los últimos meses del gobierno de Carlos Salinas", *Estudios Sociológicos,* vol. XII, núm. 36, 1994, p. 521.

parte, a la administración del gobierno federal, y por la otra a los cuadros del partido. Juntos la una y los otros constituyen una totalidad orgánica en el régimen que cobra forma con la Revolución y que se afina entre 1930 y 1940. Dado el débil poder de que están dotados los órganos legislativos y judiciales, ambas instancias, la administración y el partido, poseen un peso determinante en la toma de decisiones, desde la definición de las políticas hasta su puesta en marcha y su evaluación. Sus miembros forman el estrato dirigente del país.

El ramo ejecutivo del gobierno incluye dos tipos de organismos: las secretarías o sus equivalentes y las entidades paraestatales, que se han multiplicado a partir de los años cuarenta. Las secretarías son financiadas directamente por medio del presupuesto anual presentado y votado por la Cámara de Diputados. En 1970 la administración central federal estaba compuesta por dieciocho secretarías y el Departamento del Distrito Federal (DDF).[34] Las empresas públicas pueden hallarse totalmente bajo control del Estado o depender de una propiedad mixta (en que el gobierno sigue siendo mayoritario). En cuanto a los fideicomisos (instituciones de la misma naturaleza que los *trusts* anglosajones), son fondos administrados por instituciones bancarias y destinados a manejar los grandes proyectos de desarrollo regional.[35] Las gerencias descentralizadas fueron creadas para ofrecer a las secretarías un mayor margen de autonomía administrativa; no están involucradas de manera directa en ningún proceso de producción.[36]

[34] No se trata del gabinete, que es más amplio e incluye, además, al procurador general de la República (PGR) y al procurador general de Justicia del Distrito Federal (PGJDF).

[35] Es una instancia administrativa creada para beneficiar a una entidad o a una persona. Intervienen tres instancias: el beneficiario, la institución que aporta los fondos (el *Grantor* en derecho anglosajón) y un banco o institución financiera en donde se han depositado los fondos (el *Truster*).

[36] Este es el caso de Notimex (agencia oficial de información), de Ime-

La organización administrativa es reflejo de la institución presidencial mexicana. Contrariamente al ejemplo francés o estadunidense, el Ejecutivo está compuesto por secretarías de Estado y no por ministerios. La diferencia terminológica subraya una diferencia de valor: ésta marca la enorme dependencia de los miembros del gabinete ante el jefe de la nación. No hay "consejo de ministros": cada secretaría de Estado está ligada de manera directa al presidente. No obstante, esa sumisión es relativa; por ejemplo, para validar un decreto presidencial es necesaria su cosignatura.

La concentración del poder que detenta el presidente ha anulado en los hechos la idea de carrera administrativa en el sentido francés de la palabra; la autonomía de los funcionarios constituiría un obstáculo demasiado fuerte para el poder del jefe del Ejecutivo. Sin embargo, ciertos sectores han desarrollado el equivalente de un servicio profesional de carrera. Así ocurre en las finanzas, la diplomacia o el ejército. Sin real garantía de trabajo ni promoción por méritos y en ausencia de una escala jerárquica estable, los "funcionarios" dependen del patrocinio. La importancia de las lealtades personales y de los lazos clientelares (patrones-clientes) refuerzan el pleno control del presidente.

Por lo demás, la falta de categoría de los funcionarios nubla los criterios aceptados para diferenciarlos de los políticos. En primer lugar por lo que toca a sus modalidades de reclutamiento, pues aunque aparentemente unos son designados (los cuadros administrativos) y otros elegidos (los políticos), en ambos casos se impone el "dedazo" presidencial.[37] Por otra

---

visión (cadena pública de televisión) y de la UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México).

[37] Con excepción del candidato presidencial, el "dedazo" nunca es absoluto; una candidatura siempre es producto de una negociación entre diferentes fuerzas. No obstante, la opinión del presidente es determinante "en última instancia".

parte, parecería existir cierto "trasfuguismo" admitido que favorece la acumulación de puestos en la administración central o local y de puestos electorales o partidistas y asociativos.

Si bien en un principio era un órgano bastante delgado en el seno del cuerpo político mexicano, a partir de los años cuarenta la administración se va dilatando rápidamente, sobre todo en perjuicio del partido. En cierto modo es la consagración de una doble domesticación: la del guerrero (el militar) y la del propio partido. En otras palabras, es la marca decisiva que indica cómo la institucionalización ha "prendido". A partir de los años 1940-1950 la modernización administrativa se ha integrado al panteón de mitos revolucionarios cuyo principio data de 1910. Ciertos signos son elocuentes: desde 1934 el candidato presidencial fue siempre seleccionado entre los secretarios. De manera paralela han cambiado los canales tradicionales de movilidad para dirigir políticamente al país. En tanto que (incluso el general Manuel Ávila Camacho, 1940-1946), los ex presidentes provenían del ejército (militares o ex secretarios de Defensa Nacional), a partir de 1946 la Secretaría de Gobernación (en donde imperaban como dueños y señores los juristas) pasa a ser la nueva vía de promoción.[38] Ese fenómeno se reproduce en todos los estratos de la élite dirigente mexicana. De manera paralela, la extracción socioeducativa de esos dirigentes se ha modificado considerablemente. Hasta los años treinta, los jefes revolucionarios provenientes de los campos de batalla y de las clases nacientes de la sociedad porfiriana sólo poseen un ligero bagaje preuniversitario; luego los cuadros del partido y sobre todo los de la administración surgen de las escuelas públicas —en particular de la UNAM— y militan en los aparatos del Estado: el partido y los sectores políticos de la alta burocracia. Por lo demás, el organigrama administrativo se modifica: los

[38] Podemos mencionar una excepción: Adolfo López Mateos (1958-1964) era secretario del Trabajo.

departamentos del Estado se convierten poco a poco en secretarías.[39] De la misma manera se extiende el otro gran componente de la administración: el sector paraestatal.

Ese fortalecimiento de la administración es producto de la complejidad de los problemas vinculados al desarrollo económico. La pericia adquiere importancia creciente para garantizar una comprensión y una gestión adecuadas de las nuevas situaciones. Como en otras partes, los cuadros de la administración se profesionalizan y progresivamente se diferencian de los políticos. El sistema establece así modalidades propias para probar la experiencia adquirida por los miembros de la administración. Es significativa la importancia del tiempo de desempeño en la alta administración antes de ser ascendido a secretario –diecisiete años en promedio–, en tanto que también es elocuente el número de puestos ocupados: seis como promedio en tres administraciones diferentes (o sea de dos a tres años de permanencia en cada puesto). Por lo demás, se asignan rangos de autoridad y éstos definen las grandes categorías de los puestos; las promociones efectuadas deben respetar ese escalafón, incluso cuando un individuo pasa de una a otra administración.

> Ambos factores significaron para el sistema un mecanismo seguro para formar congruentemente a los funcionarios que se encargarían, sexenio con sexenio, de la conducción política y administrativa del país. Ésta fue una condición de enorme importancia para mantener la continuidad de los programas gubernamentales y para conservar la cohesión de la élite política. Contra la idea muy difundida de que las designaciones para ocupar un cargo político dependían principalmente de la amistad, el estudio de los políticos revela que la experiencia

[39] La evolución típica de un organismo consiste en empezar como subsecretaría, y luego cobrar independencia como departamento a fin de ser transformado en seguida en secretaría. Así ocurrió antes de 1979 con Patrimonio Nacional, Reforma Agraria, Pesca y Turismo.

> que se evidencia en las *currícula* de los funcionarios operó siempre como un criterio de selección que no podía omitir el Presidente de la República.[40]

Aunque los vínculos personales desempeñen un papel considerable en el reclutamiento y la promoción del personal político, también cuenta enormemente la experiencia en este terreno. Para terminar, los vínculos son con frecuencia el factor suplementario que a igual calidad y experiencia influyen en la decisión de escoger a un individuo y no a otro. Asimismo, la profesionalización ha tenido que ajustarse de manera constante a otro principio clave que anima la composición de los gabinetes secretariales desde 1940: garantizar, al precio que fuere, la existencia de un "mosaico político" en que estén representados los diferentes grupos de la "familia revolucionaria" (síntesis de intereses, de estilos, de ambiciones y talentos).

Por lo demás, la historia de la administración pública mexicana posrevolucionaria está ligada a la transición de un Estado predominantemente liberal hacia otro que presenta fuertes connotaciones sociales. Y aunque a partir de los años cuarenta el funcionamiento administrativo haya permanecido subordinado a los objetivos nacionales –la estabilidad política y el desarrollo económico– a fin de respetar sus "compromisos" sociales, el Estado revolucionario tuvo que montar un aparato estatal que fuera importante en número, antes que ser eficaz. En efecto, si entre 1920 y 1930 el Ejecutivo estaba representado de manera directa en la alianza nacional popular gracias al partido, verdadero canal de expresión de las distintas corrientes, el cardenismo y la búsqueda de un Estado de "bienestar social" y luego de un desarrollo sostenido por el Estado (1940-1960) han reforzado las funciones de reglamentación, planificación y mediación de los conflictos. El

[40] R. Hernández, *op. cit.*, p. 241.

sector paraestatal ha sido un importante instrumento de desarrollo que evoluciona conforme a las necesidades del momento: estructuras y actividades cada vez más complejas se han superpuesto, con una lógica menor de la que daban a entender los decretos constitucionales.[41] La descentralización, tema omnipresente en la retórica posrevolucionaria, seguirá siendo el problema principal que acompañe al crecimiento de estos organismos paraestatales.

Por tanto, las grandes instituciones del régimen se instalaron a partir de los años cuarenta. El milagro mexicano, un periodo de crecimiento extraordinario en el México posrevolucionario (de 7 a 8% del PNB), fue resultado de la consolidación de ese sistema de rasgos tan particulares.

Disfunciones y erosión de los mecanismos del sistema

El desgaste gradual de aquel esquema empezó a hacerse sentir desde fines de los sesenta y principios de los setenta; la búsqueda de un nuevo paradigma no fue sino su consecuencia. Al parecer, la generalidad de las piezas del sistema ya no se adaptaba a las nuevas circunstancias. Fue esencialmente un problema de distribución el que estuvo en el origen del problema, o cuando menos que lo reveló, puesto que la redistribución se halla en la base del sistema corporativo. El crecimiento del "milagro mexicano" y luego el estancamiento económico que empezó a despuntar desde los años setenta fueron portadores de efectos perversos.

¿Cómo afectaron aquellas situaciones a cada una de las piezas del sistema?

[41] Las dependencias varían en tamaño e importancia, desde los pequeños teatros de barrio hasta las dependencias de desarrollo del petróleo. Antes de 1965 las más importantes se beneficiaban con la mayor parte de los fondos.

La pieza medular: el presidente

La proliferación administrativa que cobra impulso a principios de los setenta es, paradójicamente, la principal enemiga del presidencialismo. A partir de 1930 el poder presidencial vio multiplicarse nutridos grupos que fueron promovidos desde la alta administración. Aquellos clanes han gozado de una amplia facultad discrecional: cada secretaría creó su propio equipo de colaboradores y trazó su particular línea política con independencia de la orientación presidencial del momento. Protegerse contra el poder discrecional de los secretarios fue progresivamente una de las tareas políticas centrales de los presidentes mexicanos. La práctica del "tapadismo" no hizo sino acentuar el congestionamiento del modo de acción burocrático.[42] La falta de coordinación de los esfuerzos gubernamentales es producto parcial de las ambiciones particulares de aquellos grupos y de sus dirigentes, quienes entran en competencia en la carrera final.

Por añadidura, la creciente complejidad en el plano regional y la diversificación social han hecho cada vez más delicadas las injerencias del centro. La diferenciación social se opone a un presidencialismo con fortísima carga religiosa. El presidente tiene dificultades crecientes para representar a toda la nación y hacer un llamado a la solidaridad general. De manera paralela asistimos a una lenta forma de ascenso de los poderes regionales: los gobiernos y los ediles de las grandes ciudades empiezan a tomar distancia ante el centro, y sus recursos públicos ya no dependen tanto de las negociaciones clientelares con la federación.

Además, la pérdida de prestigio y la ineficacia empiezan a acompañar a la imagen presidencial; ambas amenazan con desnaturalizar pronto el poder simbólico caracterizado por

[42] Esta práctica consiste en no revelar, sino a último momento, el nombre del sucesor en la Presidencia de la República.

una aureola de magia y de veneración de la que está provista su imagen. Es urgente redefinir el lugar y la ubicación del presidente.

El partido

El partido enfrenta un periodo de inanición institucional que presenta cuatro frentes.

De manera progresiva, el PRI deja de ser un eficaz instrumento de negociación y de representación sectorial y social. Los años de paz, de negociación y de diversificación social han especializado los intereses de las capas sociales que se incorporan a los sectores del partido. Es tarea cada vez más difícil hallar un acuerdo que englobe y satisfaga todas las demandas. Por una parte el partido debe hacer frente a los crecientes reclamos de los miembros del sector privado y de los estratos medios de la sociedad; por la otra, encuentra dificultades crecientes para representar al sector campesino,[43] en tanto que el sector obrero, su apoyo tradicional, se constituye en obstáculo para su democratización y pone trabas a la renovación intelectual del régimen.[44] El PRI empieza a ser

[43] El mundo campesino se halla sumergido en un agudo proceso de burocratización que se ejerce en beneficio de los caciques y los neolatifundistas, quienes han acaparado los aparatos económicos vinculados al medio rural.

[44] El sector obrero se constituye en una amenaza para la buena marcha de la empresa: las grandes redes burocráticas que se desarrollan con base en las conquistas obreras y las solidaridades públicas hacen fracasar las previsiones presupuestarias, restringen las capacidades de inversión, llevan a establecer contratos antiproductivos y a la sobreocupación. En el plano político, los dirigentes, demasiado alejados de sus bases, forjan alianzas corporativistas con otros segmentos institucionales o políticos y frenan el efecto de las políticas gubernamentales. Por último, las bases ya no se sienten representadas: sus dirigentes privilegian las complicidades clientelares, el compadrazgo y las amistades políticas por encima de la defensa de sus intereses.

rebasado por los hijos de la modernización y del desarrollo; conserva su capacidad de cohesión en las zonas marginadas y tradicionales y en las redes de funcionarios que siguen siendo mayoritarias. En 1970 el PRI sigue siendo por amplio margen la organización predominante. Sin embargo, la consolidación de un país urbano e industrial, con servicios en expansión y una importante clase media con múltiples demandas y sectores capitalistas autónomos, es un fenómeno social que el partido difícilmente podrá dominar en un plazo muy largo. Los recursos corporativos del PRI, el interclasismo de la Revolución mexicana y el dominio del Estado parecen cada vez menos capaces de persuadir, atraer o controlar.

Por añadidura, a partir de los años setenta, la formación oficial empieza a perder su carácter de agencia de reclutamiento, de escala de movilidad social e incluso de escuela política. El esquema de promoción interna que estaba en vigor (escalar los peldaños con la ambición de que al frisar la cincuentena se logre el otorgamiento de un escaño en el Senado o un puesto de subsecretario, para el que es indispensable la pertenencia al PRI) entrará progresivamente en retirada a partir de 1970.

Además el partido pierde sus capacidades de mediador en la gestión de ayudas sociales para sus afiliados. Gonzalo N. Santos, cacique paradigmático de la tradición posrevolucionaria, resume así el secreto del intermediario político de pura cepa: "Convencer a los del centro que se es fuerte con los de la tierra natal y a los de la tierra natal que se es fuerte con los del centro".[45] A partir de los años cincuenta, aparecen

[45] H. Aguilar Camín, *op. cit.*, p. 136. Con la progresión del sector público central –el crecimiento de las comunicaciones, el flujo de información, el encogimiento del mundo– nuevos responsables de las decisiones, con frecuencia ajenos a la región, determinan el monto y la naturaleza de las grandes inversiones y de las obras públicas. El origen y el destino de las lealtades políticas y el rosario de las clientelas se vuelven a definir.

nuevos organismos, una multitud de comisiones, de empresas descentralizadas, de fideicomisos, de delegaciones federales y de planes de inversión, que fomentan nuevos cacicazgos administrativos,[46] nuevas clientelas regionales y nuevos intermediarios que repelen a los organismos representativos tradicionales: a los gobernadores, los presidentes municipales, los dirigentes de partidos y los líderes sindicales o campesinos.

Los desequilibrios administrativos

Organizando las relaciones económicas el Estado ha reforzado la administración, es decir, el sector que establece las reglas de la negociación política. Después de 1960 la multiplicación y la extensión de las esferas de acción del Estado hacen al aparato administrativo mucho más complejo, pero también más autónomo. Antes de 1970 la administración empieza a programar y a coordinar, en tanto que las estructuras administrativas pasan a ser el canal privilegiado de mediación de las demandas sociales. La creciente importancia de la administración como órgano de gestión de las demandas sociales va acompañada de un crecimiento irracional de las diferentes dependencias administrativas. Es frecuente que para responder a una nueva necesidad social o a las presiones de ciertos sectores administrativos o políticos se empiece por crear estructuras ligeras –comisiones e instancias de coordinación– con vistas a institucionalizar a continuación aquellas que resulten funcionales. Pero esta táctica –multiplicar las unidades administrativas– en vez de corregir los defectos de las instancias que ya existían, ha sembrado la anarquía en el seno del aparato administrativo. La planificación empieza a sentirse como una necesidad por parte de ciertos sectores.

[46] Feudo detentado por un cacique.

Por otro lado, el crecimiento administrativo va de la mano con la complejidad de las cuestiones por resolver. Los funcionarios son colocados ante situaciones de "hiperelección" que dependen de secretarías diferentes. De manera progresiva se penetra en un mundo dominado por una racionalidad de distinta naturaleza que contribuye a eliminar a un partido que no fue concebido para responder a esas nuevas necesidades.

Esos cambios transforman poco a poco la distribución de las diferentes piezas del tablero político administrativo. Si bien la Secretaría de Gobernación, verdadero brazo administrativo del partido, había desempeñado hasta entonces un papel preponderante en la administración, con el desarrollo económico la Secretaría de Hacienda igualará en importancia a la de Gobernación. En 1970 la administración mexicana es la resultante de una doble victoria lograda primero sobre el ejército y luego sobre el partido. Sin embargo, este reciente equilibro trae consigo nuevas disfunciones.

En efecto, a partir de los años cuarenta, se ha privilegiado el desarrollo industrial edificado sobre la base de dos políticas: la "sustitución de importaciones" y el "desarrollo estabilizador". Entonces empezó a afirmarse el poder de la administración pública en México. Sin embargo, según las previsiones de aquel esquema económico, la promoción de las inversiones y el crecimiento económico indispensables para asegurar una mejoría continua del nivel de vida de la población dependían de una gran estabilidad política. Esa jerarquía favoreció a las dos instituciones vinculadas a ese doble objetivo. La Secretaría de Gobernación y sus satélites (partido, sindicatos, Secretaría del Trabajo, gobiernos estatales) prosiguieron su tarea cuidando el orden interno, guiados por la búsqueda constante del equilibrio. Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHYCP) y los numerosos organismos asociados a ella, el Banco de México y Nacional Financiera, se encargaron de definir las estrategias económicas y financieras con vistas a estimular el creci-

miento. Como advierte Miguel Ángel Centeno, ese dualismo funcional provocó el nacimiento de un gobierno "paralelo": el de los financieros, que se erige ante el poder tradicional de los políticos de la Secretaría de Gobernación.[47] "Cada ramo estaba bajo el dominio de dos fracciones diferenciadas de la élite: los técnicos (los expertos) y los burócratas políticos (los políticos de la administración pública)".[48] En lo alto de la pirámide, el presidente calibraba las necesidades y las actividades de ambos grupos de instituciones, a fin de armonizar su coexistencia.

Empero, siendo la estabilidad política del régimen la condición *sine qua non* de todo progreso económico y social, la Secretaría de Gobernación logró conservar durante todos esos años un papel y un poder predominantes. Además del control del aparato de seguridad que su dirigente siempre compartió con el ejército, esta secretaría es guardián indirecto del aparato corporativista. La intervención del secretario de Gobernación en la nominación de gobernadores, diputados locales y presidentes de consejos municipales, y su intromisión en los asuntos internos de cada estado, fortalecieron de manera considerable el poder del titular de esa secretaría, permitiéndole hacerse de una clientela de primera importancia en el seno de la "familia revolucionaria". Por eso, de 1946 a 1976 la gran mayoría de los candidatos del PRI a la presidencia provenía de Gobernación: saber dirigir hábilmente la política interior del país era la prueba suprema de la capacidad para gobernar. Ello también dotó a esa posición de un poder considerable. Gobernación era la secretaría más poderosa del gobierno y, al mismo tiempo, un centro de entrenamiento ideal para la función presidencial.

[47] La expresión es de Mario Ezcurdia, *¿Hubo alguna vez un gobierno paralelo?*, México, INAP, 1982, p. 27.

[48] M. A. Centeno, *The New Científicos: Technocratic Politics in Mexico: 1970-1990*, Boston, Yale University, disertación doctoral, 1990, p. 298.

Sin embargo la voluntad de Ávila Camacho y luego de Miguel Alemán, quienes pretendían hacer de México un país predominantemente industrial, los condujo a reforzar otros segmentos de la administración pública. De manera progresiva éstos habrían de conquistar una gran autonomía institucional.

Los financieros empiezan a ser un Estado dentro del Estado. Agrupados principalmente en torno de la Secretaría de Hacienda, del Banco de México (Banxico) y de la banca nacional de desarrollo (Nacional Financiera), los financieros ortodoxos constituyen una verdadera fortaleza. En México es impresionante el control de Hacienda sobre las finanzas públicas, que aumenta por la ausencia real de contrapoderes serios, el Legislativo y el Judicial. Hacienda administra la política monetaria y los ingresos (impuestos y préstamos), organiza su redistribución y revisa las cuentas de las secretarías, lo que, después de 1964, se extenderá a las principales empresas estatales. Disponiendo de amplios poderes jurídicos, la Secretaría de Hacienda está representada muy generosamente en el sector público por medio de un tejido de consejos y de comisiones. En fin, esta secretaría goza de un apoyo presidencial activo, puesto que posee el monopolio de la política económica.

El Banco de México representa el otro gran polo del sector financiero. Creado en 1925, posee un estatuto particular en el contexto organizacional del mundo de la economía y las finanzas del país. Es el principal punto de unión entre la burocracia financiera y el sector privado (sobre todo financiero).[49] Poderosos grupos financieros unidos son a la vez los

[49] En 1925, Manuel Gómez Morín, fundador años más tarde del Partido Acción Nacional (PAN), crea el Banco de México. Aunque de estructura mixta, 51% de propiedad estatal y 49% de capital privado, los banqueros, los industriales y los comerciantes tienen una participación fundamental en los análisis que se hacen en él y en la toma de decisiones.

principales ahorradores y los más destacados inversionistas; siendo al mismo tiempo banqueros y empresarios, reaccionan en bloque. Leopoldo Solís evoca una de sus numerosas experiencias como subdirector del Banco Central: cuando el equilibrio en la balanza de pagos se perturba por la fluctuación de precios en la explotación de materias primas (algodón, azúcar y café, y luego el petróleo), las repercusiones internas son muy fuertes: los grupos financieros privados disponen de una información de primera mano (sobre el estado de la balanza de pagos, los mercados internos de bienes y las inversiones a plazo) y también refuerzan los movimientos que nacen en los mercados internacionales (las fugas de capital, por ejemplo).[50]

La Secretaría de Hacienda opera en otro círculo. Recauda los ingresos en dinero y, sobre todo, distribuye los recursos a las diferentes administraciones; por consiguiente, influye en la dimensión y el peso de las diferentes células de la administración y define la naturaleza y el alcance de las inversiones. Así, Hacienda interviene en la dimensión de sus futuras redes clientelares; ese campo de acción le permite poner en peligro las reglas de equilibrio del sistema. En tanto que la Secretaría de Gobernación siempre ha permanecido sujeta a la presidencia, Hacienda era, en cambio, la única secretaría capaz de desafiar abiertamente al presidente. Comprendemos los celos que provocaba su poder, pero también la obstinación de la presidencia en encontrar mecanismos capaces de reducir sus pretensiones y su campo de acción.

Por lo demás, poseedores de un verdadero sistema civil de carrera, Hacienda y el Banco de México se singularizan en el mundo administrativo mexicano. El origen y la formación continua del personal protegen un verdadero *ethos* alimentado por la disciplina y el profesionalismo del medio. Hacien-

[50] L. Solís, *Alternativas para el desarrollo*, México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1980, p. 134.

da y el Banco de México reclutan a los alumnos más prometedores de las universidades. En tanto que Hacienda instaura un servicio de carrera que favorece la continuidad de su personal en el gobierno central,[51] tras una rigurosa selección, el Banco de México forma sus cuadros financieros en su departamento de estudios económicos y, hacia 1942-1943, distribuye becas para estudiar en el extranjero. De una manera general, el personal se especializa a costas del Estado en escuelas y universidades (sobre todo en Chicago y Yale, en donde el monetarismo friedmaniano es un verdadero catecismo). Además, es exigencia mínima para obtener una posibilidad de ascenso la disciplina en la conducta personal y en el trabajo.[52]

Al contar con información que sólo él puede interpretar y por tener en sus manos el control del presupuesto, el grupo de financieros goza de un póder que crece de manera exponencial y acaba por amenazar la capacidad de decisión del jefe de la nación. Desde los años 1950 se han tomado diferentes medidas para contrarrestar la fuerza de estos hombres. En su mayor parte, esas disposiciones fueron infructuosas; la Comisión de Inversiones, creada en 1954 por Ruiz Cortines, fue el primer ensayo institucional serio para restar poder a Hacienda.

> Ha sido el organismo que con mayor éxito ha llevado a cabo en México la tarea de coordinar y jerarquizar las inversiones del sector público [...] hasta convertirse en uno de los centros decisionales de mayor importancia dentro del aparato de la administración pública [...]. No debe olvidarse la positiva expe-

[51] Lo cual contrastaba fuertemente con las tasas de cambio muy elevadas de las demás secretarías.

[52] En el caso del Banco de México, la selección de candidatos incluye una encuesta sobre la vida privada y la pertenencia confesional del futuro reclutado (ser católico practicante habría sido un factor sumamente favorable). Entrevista con Jorge Espinoza de los Reyes, 26/01/92.

riencia de la Comisión de Inversiones, debido al especial lugar que ocupaba dentro del aparato de la administración pública. La circunstancia de estar colocada fuera de la jurisdicción de una secretaría de Estado y de tener acceso directo al presidente de la República significaba, además, fuerza política.[53]

Sin embargo, desde principios del sexenio siguiente aquella comisión se integró a la Secretaría de la Presidencia según disposición del artículo 16 de la Ley General de Secretarías y Departamentos de.Estado del 23 de diciembre de 1958. Pero tal secretaría, que entró en el juego de la sucesión presidencial, perdió la autonomía de que gozaba la comisión. "El secretario no querrá arriesgar su candidatura por el bien común [...], [él] prefiere no hacer modificar equilibrios que luego puedan tener una repercusión nefasta en su provenir."[54]

Como instancia de planificación y de control de las inversiones públicas, aquel nuevo organismo debía coordinar las políticas económicas gubernamentales y remplazar a un consejo de ministros o a un gabinete ministerial. Pero muy pronto la Secretaría de la Presidencia sería una fuente de conflictos de interés que estallarían con las administraciones encargadas de la economía y las finanzas –la Secretaría de Hacienda, la banca nacional de desarrollo y el Banco Central–. Éstas se sienten amenazadas aunque conserven parcialmente sus funciones de planificación. Otra secretaría creada en el mismo año, la Secretaría del Patrimonio Nacional (Sepanal), se encarga de remediar la anarquía del sector paraestatal. En 1960 éste incluye más de trescientas empresas u organismos estatales que, en su mayor parte, duplican fun-

[53] I. Pichardo Pagaza. *Diez años de planificación y administración pública en México*, México, INAP, 1984, p. 19.

[54] S. Kaufman Purcell y J. F. H. Purcell, "Estado y sociedad en México: ¿Debe un sistema político estable, institucionalizarse?", *Foro Internacional*, núm. 79, vol. XX, marzo de 1980, p. 455.

ciones o se contradicen entre sí. La Sepanal encontrará muchas dificultades para cumplir su tarea: tendrá que crear diversas comisiones intersectoriales y otros mecanismos a fin de armonizar y coordinar aquellas funciones.

De los años treinta a los sesenta ninguno de los planes propuestos había logrado orientar en serio las grandes políticas públicas, pues conservaban un carácter demasiado coyuntural. Por añadidura, chocaban con las resistencias del sector financiero, que ponían en tela de juicio su fuerza administrativa y poder político.

Además de los desequilibrios que la capacidad de decisión de Hacienda podía provocar en la administración, el peso y la naturaleza de las relaciones de tutela que acompañaban a un crecimiento administrativo anárquico acabaron por obstaculizar seriamente el funcionamiento de la máquina administrativa y política.

El presidencialismo aísla a la administración de la presión partidista: los funcionarios se encuentran directamente al servicio del César sexenal, quien encarna de manera temporal a la nación y al Estado. Por una parte los representantes del sufragio universal no poseen las atribuciones suficientes para inquirir sobre las maniobras del Ejecutivo; sin embargo, la ausencia de intervención formal de la institución parlamentaria va acompañada de intensas intervenciones personales. Por la otra, el partido oficial teóricamente está sometido a la voluntad presidencial. En los hechos debe su representatividad a la capacidad para obtener flexibilidad en cuanto a las reglas y no tanto a sus resultados electorales, que con frecuencia están falseados y por consiguiente siempre son dudosos. Por lo demás, los funcionarios –sobre todo los de alta jerarquía– poco a poco han desarrollado comportamientos y prácticas que infringen las reglas del juego. Tanto en el centro como en la periferia las secretarías desarrollan intensas relaciones de tutela. No se trata de simples relaciones de autoridad: hay interacciones constantes entre el segmento administrativo que

controla y el que está controlado. Esas relaciones acaban por institucionalizarse: una red de representantes se especializa en la negociación con el Estado, razón por la cual la relación se constituye en privilegio. Por añadidura, los representantes de los grupos sometidos a la relación de tutela del Estado interiorizan los valores administrativos de la misma manera en que los funcionarios lo hacen con los valores de los grupos que controlan; la segmentación administrativa coincide con la segmentación social. Esas relaciones de tutela administrativa conducen a una rigidez opuesta al espíritu del sistema; por eso las negociaciones se dividen y se limitan a la administración de tutela y a su grupo social. Así ocurre, por ejemplo, con la Secretaría de Educación Pública (SEP) y con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). La mayor parte de las veces estos procedimientos traen consigo la duplicación de funciones y en ocasiones el antagonismo en las acciones emprendidas. El secreto compartido agrupa a los funcionarios y a los representantes de un islote: de ese modo la comunicación es mejor que entre dos unidades organizativas en el aparato administrativo. En el transcurso de un sexenio, la proliferación reglamentaria hace surgir reglas prácticas conocidas sólo por los miembros del islote; la suma de compromisos que los representantes acreditados han aprobado forja una suerte de infrajurisprudencia que debe evitar los conflictos entre el Estado y el grupo social. Ante ese contrapoder, la elevada frecuencia de renovación del personal (o circulación de las élites) constituye una fuerte protección para el Estado,[55] que procura evitar la consolidación de los segmentos ilegítimos que constituyen una perpetua amenaza para la autoridad.[56] Pero

[55] En la administración no hay memoria constituida: el personal saliente se lleva o destruye los archivos existentes.

[56] En México, un presidente no tiene la menor dificultad para convencer a la administración de que su política es la mejor; en cambio las oportunidades de éxito en cuanto a su aplicación son mínimas. En efecto,

es harto evidente que esa constante renovación representa un poderoso obstáculo para la coherencia y la continuidad de una política ordenada. Sin embargo los diferentes gobiernos han preferido hasta ahora privilegiar la estabilidad política antes que la eficacia económica. Por lo demás, los islotes tienen la ventaja de contar con una buena dosis de representatividad que justifica la compartimentación interorganizacional.

La gran heterogeneidad organizacional dificulta la coordinación administrativa: implícita o explícitamente siempre es un arbitraje entre intereses de grupos por interpósita administración. Los segmentos burocráticos no son tutores sino más bien abogados de los grupos sociales a los que deben controlar. Con frecuencia esa función corporativa latente degenera en clientelismo: una vez institucionalizadas, las relaciones de tutela se transforman a menudo en relaciones de clientelas; de ese modo permiten maximizar los intereses de los miembros del islote. De manera subrepticia los organismos administrativos se impregnan de las normas y los valores de los grupos sociales cuya tutela garantizan, y viceversa.

Por tanto, a fines de los años 1960 el idílico "milagro mexicano" comienza a manifestar cierto sofoco, aunque todavía no lo muestren así las estadísticas nacionales. La evolución demográfica (entre 1960 y 1970 aumentó la población mexicana de 34 millones de habitantes a 48 millones)[57] y la acelerada urbanización ligada al modelo de desarrollo económico (privi-

---

el que aplica es un hombre de mediana jerarquía –mitad funcionario, mitad político–, quien se halla sometido a las presiones que emanan de diferentes grupos (los políticos locales, los contratantes, la clientela particular). Los conflictos son frecuentes y a menudo se desplazan las metas perseguidas. Véase G. Kelley, "Politics and Administration in Mexico: Recruitment and Promotion of the Politics Administrative Class", Austin, Institute of Latin American Studies, University of Texas, 1985, p. 4.

[57] J. Revel-Mouroz, "Une élection présidentielle au Mexique; les débuts du sexennat de M. Luis Echeverría. Annexe nº 3", *Problèmes d'Amérique Latine*, abril de 1972, p. 39.

legiar la industrialización en perjuicio de la agricultura) tuvieron dos efectos: una mayor necesidad de crecimiento para redistribuir de manera más equitativa el ingreso nacional, y una aparición de nuevas demandas, diferentes por su naturaleza de las exigencias de los sectores tradicionales (campesinos y obreros), que desbordan las estructuras de mediación instauradas y experimentadas a partir del cardenismo.

El fin del milagro mexicano, la elevada tasa de crecimiento demográfico y la urbanización generalizada del país son otros tantos elementos de presión que llevan a revisar los mecanismos reguladores de las políticas públicas hasta entonces en vigor.

Por lo demás, la brutal represión del movimiento estudiantil de octubre de 1968 evidencia la incapacidad del sistema, tal como estaba concebido, para responder a las nuevas demandas.[58] Lo ocurrido en esa fecha demuestra que el empleo de la fuerza sustituye a la autoridad derivada de la legitimidad y parece estar en vías de constituirse en basamento de la autoridad presidencial. Aquella represión puso en duda uno de los mecanismos fundamentales del régimen: su función de legitimación social.

A la larga, la erosión de los mecanismos tradicionales de legitimación del sistema y de sus mecanismos de regulación económica pone en peligro la estabilidad del régimen. El naciente sexenio lleva en embrión la necesidad de un cambio de orientación política, además de un reemplazo de personas.[59]

[58] "1968 es la fecha canónica que define en la conciencia pública mexicana un nuevo principio cualitativo de las relaciones del Estado y la sociedad. Desde entonces, el tutor estatal vive desafiado por las autonomías de la sociedad que ha propiciado [...] Fue la respuesta petrificada del pasado a un movimiento que recogía las pulsaciones del porvenir, la presencia embrionaria de otro país y otra sociedad, cuyas demandas centrales han sido cada vez más difíciles de manejar con los viejos expedientes de manipulación y control". H. Aguilar Camín, *op. cit.*, pp. 26-27.

[59] Jean Revel-Mouroz, *op. cit.*, p. 5.

Con el fin de taponar las brechas abiertas, de enfrentar los múltiples desafíos y de dar un nuevo aliento al sistema, la administración del nuevo presidente, Luis Echeverría Álvarez, propondrá una línea de conducta política, económica y social que al menos en lo retórico se inscribirá a contracorriente de los principios en vigor desde la administración de Miguel Alemán.

II. LA TECNOCRACIA AL SERVICIO DEL POPULISMO: LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ, 1970-1976

Los dos gobiernos que rigen al país de 1970 a 1982, intentan sucesivamente remediar las disfunciones que sufre el sistema. Ninguno tiene intención de modificar a fondo el régimen heredado de la Revolución mexicana. Cierto es que en 1970 Luis Echeverría está consciente de que uno de los puntos neurálgicos es la subrepresentación de los estratos medios educados en las diferentes instancias del sistema político; por eso gran parte de las reformas que habrá de emprender intentarán aportar una solución. Pero Echeverría sabe asimismo que la vida del sistema no se halla en peligro de muerte; piensa que bastarán ciertos reajustes para salir del atolladero. Por otra parte, los resultados económicos no son malos, y aunque a principios del mandato siguiente (1976) se hayan multiplicado las dificultades, el descubrimiento del potencial petrolero del país devuelve la esperanza y restablece la fe.

Con aquella intención -volver funcional al sistema- como telón de fondo, Luis Echeverría y José López Portillo aplican una serie de medidas que sirven sobre todo para remediar lo más urgente. En ese avance paulatino, uno y otro colocan nuevas piezas en el tablero y dan papeles a nuevos actores, lo que a la larga perturbará el marco tradicional en que se jugaba el destino de la nación. En efecto, los cambios de organización político administrativos modifican las relaciones de fuerza, de poder y de autoridad entre los diferentes grupos que toman decisiones.

En un primer momento, expondremos las estrategias que desplegó Luis Echeverría para asumir una gestión política que restaurara cierta coherencia ante el traumatismo infligido al sistema y a la sociedad por el movimiento estudiantil. De ese sistema, caracterizaremos dos de sus elementos: los actores y las organizaciones más implicadas en el control de los intereses a cuyo alrededor se deben restructurar nuevas relaciones sociales. Luego intentaremos precisar la naturaleza de los cambios que el nuevo presidente introduce en los mecanismos de poder. La comprensión de esas lógicas de acción es indispensable para entender la naturaleza y la importancia de los núcleos y de las formas de resistencia ante el cambio (los bloqueos). También lo es para entender los intereses que ulteriormente enfrentará el grupo cuya voluntad es transformar a fondo el sistema de acción.

En un segundo momento, examinaremos las estrategias desplegadas por el nuevo jefe de la nación para remediar las dificultades heredadas de la administración anterior. Las dos principales respuestas que se ofrecen en medio de la euforia debida a los inesperados descubrimientos de gigantescas reservas petroleras serán la apertura política y la modernización administrativa.

El candidato en campaña

El 1º de diciembre de 1970 Luis Echeverría Álvarez asume la presidencia de la República Mexicana. El verdadero maratón que el candidato efectuó en el transcurso de su campaña presidencial le permitió conocer el alcance de los problemas y la naturaleza de las demandas de los diferentes grupos sociales. Esto lo obliga como candidato, y luego como nuevo jefe de la nación, a emprender una serie de acciones con vistas a administrar las diferencias y los desequilibrios entre los sec-

tores, cuyos modos de reproducción chocan frontalmente y con inquietante frecuencia.

Resulta curioso que Luis Echeverría sea un hombre de aparato a quien nada en su experiencia pasada inclinaba al cambio. Por tanto, no dispone de un proyecto ni de un equipo de hombres preparados para esa tarea. Desprevenido, tiene que enfrentar rápidamente y con pragmatismo los azares e incertidumbres de la situación.

"Cuando, el 1º de diciembre de 1970, Luis Echeverría Álvarez asume la presidencia de la República, parece incorporar todas las características de la élite política mexicana. Ha seguido al pie de la letra todas las reglas del juego".[1] El nuevo presidente encarna entonces el prototipo de hombre que ha hecho una brillante carrera político-administrativa en la que no se traslucen las inclinaciones de un gran reformador. Sus orígenes familiares lo vinculan a la vez a los valores tradicionales y a las grandes figuras del liberalismo y de la Revolución.[2] Nacido en México el 17 de enero de 1922, estudia derecho en la Universidad Nacional Autónoma de México (1940-1944). Desde un principio, Echeverría se muestra extremadamente activo en cuestiones de política estudiantil.[3]

[1] Peter H. Smith, *Labyrinths of Power: Political Recruitment in 20th Century Mexico*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1979, p. 323.

[2] "La vida privada de los Echeverría Zuno se llevó conforme a la más pura tradición liberal mexicana. María Esther Zuno y Luis Echeverría no contrajeron matrimonio por la Iglesia [...]. Esto no fue impedimento para que los hijos de Luis Echeverría fueran educados en la Universidad Iberoamericana, institución dirigida por jesuitas y, además, llevaran los Echeverría Zuno una estrecha amistad con monseñor Sergio Méndez Arceo, el progresista obispo de Cuernavaca" (fallecido en 1992). F. Suárez Farías, *Élite, tecnocracia y movilidad política en México*, México, UNAM, 1991, p. 121.

[3] Dirige el periódico de los jóvenes *México y la universidad* y participa en la publicación de *Mundo libre* bajo la dirección de Isidro Fabela (miembro fundador del Ateneo de la Juventud en 1909), quien tendrá una influencia determinante en la formación nacionalista y tercermundista de Echeverría.

Como manda la tradición, de 1947 a 1949 también imparte clases en la Facultad de Derecho de la UNAM.

De manera paralela a la socialización política adquirida en el medio universitario, de 1946 a 1952 Echeverría perfecciona su aprendizaje bajo la tutela del general Rodolfo Sánchez Taboada, presidente de Comité Ejecutivo Nacional del PRI. En torno a ese político militar, Echeverría forma poco a poco el grupo que lo acompañará a la presidencia. En ese ascenso lo seguirán las amistades que cultivó como estudiante y sus diferentes colegas de trabajo en el transcurso de su trayectoria como alto funcionario. El destino del futuro presidente sigue al de Sánchez Taboada en el partido y luego en la Secretaría de Marina y la Secretaría de Educación. La muerte del general, acaecida el 2 de mayo de 1955, lo obliga a ampliar su red de contactos.[4] Promovido a oficial mayor del CEN del PRI, en 1957 escala un nuevo peldaño. Pero sólo ocupa verdaderamente una posición estratégica a partir de 1958, cuando es nombrado subsecretario de Gobernación, durante el mandato de Adolfo López Mateos (1958-1964). Entonces cambia de patrocinador y en lo sucesivo seguirá el destino de su nuevo patrón, Gustavo Díaz Ordaz. En 1963 la candidatura de Díaz Ordaz a la presidencia de la República promueve a Luis Echeverría a la categoría de secretario de Gobernación, en donde presidirá los trabajos de la Comisión Federal Electoral. Una vez elegido, Díaz Ordaz lo confirma en su puesto (1964-1969). "Seis años después, Echeverría seguirá la misma trayectoria que sus predecesores, Alemán, Ruiz Cortines y Díaz Ordaz: la Secretaría de Gobernación lo

[4] Perteneciente al círculo de los íntimos (*inner circle*) del general Lázaro Cárdenas, Sánchez Taboada gobernó Baja California Norte de 1937 a 1940; a Luis Echeverría le trasmitió la admiración que sentía por el autor de la nacionalización petrolera y de la instauración de la reforma agraria. F. Brandenburg, *The Making of Modern Mexico*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 4a, 1966, p. 108.

conducirá directamente a la presidencia. Al parecer, era ya una tradición".[5]

Su trayectoria personal como estudiante y luego como militante y alto funcionario le da un perfil de hombre de aparato más que de renovador.[6] En la observación de las reglas implícitas del sistema su única laguna consiste en no haber ocupado nunca un puesto electoral: Echeverría inaugura una corriente que parece anunciar el fin de la era de los políticos burócratas en beneficio de los tecnócratas.

Durante la campaña que despliega con vistas a las elecciones presidenciales, el candidato privilegia dos aspectos: una retórica que busca redefinir el proyecto de gobierno y una estructura administrativa y política (el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, IEPES) que agrupa a un equipo capaz de diseñar los grandes ejes de ese proyecto.

La campaña electoral de Luis Echeverría Álvarez contrasta con la de sus predecesores, pues expresa el deseo de romper con el pasado inmediato y de volver a los grandes valores revolucionarios: "la apertura democrática" es el eslogan en que se quieren condensar el espíritu y la letra del mensaje del candidato priísta. Echeverría exalta los ideales de la Revolución mexicana y de la Constitución de 1917, que son referentes capaces de conferir al gobierno la legitimidad política y la legitimación social indispensables.[7] Echeverría se proclama hi-

[5] Peter H. Smith, *op. cit.*, p. 23.

[6] "La carrera de Luis Echeverría, su acción en la Secretaría de Gobernación durante los periodos de crisis de 1959 (las grandes huelgas de los ferrocarrileros, seguidas de detenciones en masa y de la condena de los líderes sindicales irrecuperables para el PRI) y, en fechas más recientes, durante la represión del movimiento estudiantil de 1968, aparecen al mismo tiempo como una garantía de continuidad para los cuadros del partido y como una amenaza para una oposición de izquierda reducida de nuevo al silencio o a la clandestinidad". J. Revel Mouroz, *op. cit.*, p. 7.

[7] Echeverría se compromete a concluir la reforma agraria y a poner a disposición de los ejidatarios y los pequeños propietarios los medios para cultivar la tierra.

jo legítimo del general Cárdenas, lo cual le permite asociar simbólicamente su administración con los mitos fundadores de la nación. Al grito de: "con la Revolución mexicana y la Constitución de 1917, ¡arriba y adelante!", invita a sus compatriotas a imprimir un nuevo impulso a la Revolución. Respetuoso de las tradiciones, Echeverría trata de conciliar la continuidad y la renovación.

La campaña de Luis Echeverría procura proyectar la imagen de una distancia abismal con el programa económico del gobierno de Díaz Ordaz y con el aspecto de cerrazón (e incluso de autoritarismo) de la figura presidencial. Este contraste explica el asombro de Díaz Ordaz ante la verdadera metamorfosis de su sucesor, quien había descuidado para entonces su apariencia y su reputación de hombre reservado y servil para transformarse en un líder prolijo, querido por los jóvenes. El antagonismo entre ambos hombres explica el pesar que sentirá Díaz Ordaz por haber designado a un sucesor que habría de repudiar de manera tan categórica su persona y su gestión.

La multiplicación de las jornadas de estudios patrocinadas por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI permite integrar en la campaña electoral a otras élites distintas de los caciques locales o de la oligarquía económica de provincia; en ella tendrán amplia cabida los "especialistas". Por ese motivo el IEPES adquiere importancia inusitada y se constituye en campo de entrenamiento de las jóvenes promesas de la alta administración, ofreciéndoles a buen precio un barniz de "politización" que los dispensa de "hacer talacha" en alguno de los sectores del partido. Otra faceta de aquella voluntad manifiesta de apertura y de pluralismo es la multiplicación de contactos con los estratos de población más diversos (las clases populares, los indígenas, los estudiantes y los universitarios) durante las reuniones públicas o los mítines.

Aquellos signos de ruptura, la personalidad, el programa de Luis Echeverría y el enorme poder de la máquina electo-

ral priista se conjugaron el 5 de julio de 1970 para asegurar el triunfo de Luis Echeverría, captando votos para un PRI cuyo prestigio iba en descenso.[8] Con el apoyo de los sufragios del PRI, del PARM (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana) y del PPS (Partido Popular Socialista), Luis Echeverría triunfa por amplio margen sobre su contrincante, el candidato del PAN (Partido Acción Nacional), Efraín González Morfín, con 11923755 votos (es decir 85.9%) contra 1945391 votos, o sea el 14.1% de los sufragios.

En su discurso de toma de posesión Echeverría declara que "la Revolución mexicana acelerará su marcha" y llama a una "nueva alianza nacional". Su programa de reformas corresponde a las promesas de su campaña y el deseo de movimiento al parecer se impone de manera definitiva a la voluntad de orden.

EN BUSCA DE UN NUEVO MODELO: EL DESARROLLO COMPARTIDO

"El desarrollo compartido" se presenta como un nuevo referencial; antes que nada es un manifiesto en favor de las clases ascendentes, que no sólo se sienten marginadas en el plano político sino también perciben que la orientación económica garantiza cada vez menos su supervivencia. Las respuestas políticas del desarrollo compartido a esa búsqueda de identidad son

[8] La oposición estaba literalmente decapitada. Carlos A. Madrazo muere en un accidente de aviación el 5 de junio de 1969, antes de haber podido poner en pie el Frente Democrático. El 16 de noviembre de 1968, el Partido Popular Socialista pierde a su secretario general, Vicente Lombardo Toledano, líder prestigioso por sus actividades sindicales pasadas. El dirigente más popular del Partido Acción Nacional, Adolfo Christlieb Ibarrola, presidente del partido de 1962 a 1968, muere el 6 de diciembre de 1969. En fin, la represión política y los arrestos posteriores a Tlatelolco descabezan a los grupos de izquierda. Incapaces de reunir a la izquierda marxista detrás de un líder, preconizan la abstención.

el crecimiento y la profesionalización de la función pública, así como el fortalecimiento del sector popular en el seno del partido. El proyecto económico redimensiona el papel del Estado y del sector privado en la economía y redefine la política fiscal.

En efecto, la imperiosa necesidad de legitimidad personal, pero también de legitimación social, impulsa a Echeverría a idear una propuesta alternativa a lo que entonces se conocía como "el desarrollo estabilizador". La corriente de pensamiento promovida por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y en particular por Raúl Prebisch, le ofrece el marco teórico y el personal para echar abajo las ecuaciones fundamentales del viejo referencial.[9] Por inscribirse en el pensamiento de la CEPAL y al pretender defender la opinión contraria al "desarrollo estabilizador", el "desarrollo compartido" se propone atribuir al Estado un papel medular en todos los planos. A escala política ello significa reforzar el poder del presidente como legítimo representante del Estado; en lo administrativo asistimos al entusiasmo por la planificación y a un extraordinario fortalecimiento del sector público; y en el plano económico a una creciente participación del Estado en la economía y a un aumento del gasto social.

[9] Sobre las modalidades de crecimiento y de desarrollo de las naciones, los diferentes organismos internacionales –sobre todo el Fondo Monetario Internacional y la CEPAL– adoptan posiciones teóricas divergentes que oponen a los "monetaristas" y a los "estructuralistas" (los keynesianos). Para los monetaristas, partidarios del libre funcionamiento del mercado, los mecanismos de los precios son los medios idóneos para repartir los recursos productivos y obtener un crecimiento económico a la vez elevado y sostenido. Los estructuralistas prefieren intervenir en los mecanismos de los precios: en el contexto latinoamericano, la planificación es una herramienta que permite rebasar las limitaciones inherentes al libre juego de las fuerzas del mercado. En tanto que las concepciones liberales o neoclásicas destacan los aspectos monetarios de la inflación, los keynesianos consideran que los problemas del subdesarrollo y de la inflación dependen de la estructura misma de las relaciones comerciales entre los países desarrollados y subdesarrollados.

Sin embargo, el antagonismo entre el desarrollo estabilizador y el desarrollo compartido toca más la forma que el fondo. El marco general permanece intacto: un régimen constitucional de economía mixta que echa raíces en un mundo cerrado y protegido económicamente. Ambos modelos divergen sobre todo en términos de políticas de movilización y de estrategias de crecimiento. Antes que nada, acentuar sus diferencias es para Echeverría una herramienta retórica destinada a precisar los linderos del proyecto; el hecho de tomar como referencia un modelo pasado (de acentos cardenistas) ofrece un sello legitimador.[10]

El asunto de la expansión del Estado en el plano económico sirve de premisa a los otros dos fenómenos. Entre 1970 y 1976 el producto nacional bruto aumenta 51% en tanto que el gasto público crece más de 116.5%.[11] De manera paralela el Estado se extiende institucionalmente y se vuelve el empleador más importante de la nación, pero también en el primer inversionista.[12]

Pero el "desarrollo compartido" es sobre todo un instrumento al servicio de la relegitimación del régimen político.

Ante los límites del sistema –modalidades corporativistas que no incluyen a las clases medias mayoritarias– el *boom* del empleo público es una estrategia de cooptación de los sectores más disruptivos. Las consecuencias son múltiples. Representado por la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, el sector popular es mayoritario en la Cámara de

[10] En la historia posrevolucionaria Lázaro Cárdenas y Miguel Alemán representan los dos grandes polos opuestos: el primero simboliza la versión "social" de la Revolución mexicana, en tanto que el segundo es portador de la corriente liberal.

[11] Gastos públicos de funcionamiento y de inversiones de las empresas estatales.

[12] En seis años el número de empresas paraestatales se multiplicó por diez: ¡de 84 pasaron a 845! En total el sector público empleaba 14% de la población económicamente activa, contra 4.8% en 1970.

Diputados y en el Senado de la República; la función pública acapara papeles antaño reservados a los miembros del partido, a los jefes políticos locales, a las organizaciones sectoriales tradicionales e incluso a las asambleas legislativas, locales o nacionales. Y la propia naturaleza del patrocinio se transforma y se institucionaliza. El presidente de la República pasa a ser el "gran patrón"; su clientela cobra importancia y se impone a la de los "patrones" locales (los caciques rurales) o sectoriales (dirigentes sindicales obreros). Las instancias de legitimación del régimen pasan progresivamente de manos del aparato político del Partido a la administración pública. Esa expansión de la administración precisará nuevos métodos de organización, de gestión y de coordinación entre los diferentes organismos que dependen del Estado: la planificación aparece entonces como una verdadera panacea. "Las decisiones políticas que en los sexenios anteriores eran rutinarias se hicieron tan complejas en el plano técnico y administrativo que fue necesario ampliar las dimensiones de la administración para hacerla mucho más eficaz".[13]

UNA RECOMPOSICIÓN DE LOS CENTROS DE DECISIÓN

La gestión de Luis Echeverría lleva hombres nuevos al escenario político administrativo y rompe con los mecanismos de selección de personal que entonces estaban en vigor.

Aunque la composición de su primer gabinete (1º de diciembre de 1970) respeta cierto equilibrio entre las facciones tradicionales, el jefe de la nación muy pronto se aparta de él: el 10 de junio de 1971 algunas de aquellas personalidades son señaladas como principales responsables de los desastres

[13] A. Cantú, "El Estado Programador", México, *Nexos*, núm. 51, 1982, p. 19.

del país. Los famosos "emisarios del pasado" son objeto de una amplia purga; Luis Echeverría los reemplaza por nuevos miembros que integran su camarilla personal. La recomposición de las élites –fenómeno conocido como "apertura democrática"– trata de cooptar a los disidentes, pues ésta es una manera de desarticular los movimientos de oposición de izquierda que habían ganado terreno en octubre de 1968, y de tomar distancia respecto a los cuadros tradicionales del régimen. Además, la cooptación personaliza la relación entre el presidente y los recién llegados.

Toda esa operación cubre varias etapas: la gran purga, la inclusión de jóvenes con brillantes diplomados y la concentración de los "hombres del presidente" en las secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional.

Cambio de generación y funcionarización: los corolarios de un poder presidencial fortalecido

Seis meses después de su llegada al poder, Luis Echeverría aprovecha los incidentes del 10 de junio de 1970[14] –hay quienes sostienen que él los suscitó– para deshacerse de los viejos cuadros del partido a los que había confiado puestos clave; unos eran seguidores de Díaz Ordaz, en tanto que otros provenían de grupos políticos rivales. Por lo demás, Echeverría frena las protestas estudiantiles con amenazas indirectas de promover un nuevo Tlatelolco. El 10 de junio lo consolida de manera definitiva en su poder presidencial.

[14] El 10 de junio de 1971 la manifestación de los alumnos de la Escuela Normal es reprimida violentamente por los "halcones", grupo paramilitar del gobierno. A partir del 15 de junio caen algunas cabezas: el jefe de la policía capitalina (Rogelio Flores Curiel), el regente de la ciudad (Alfonso Martínez Domínguez) y el gobernador del estado de Nuevo León (Eduardo Elizondo).

El presidente emplea diferentes estrategias para formar su equipo. Los múltiples cambios en las diferentes esferas del poder (del Ejecutivo Federal y de los estados, del Legislativo, etc.) sirven para desmovilizar a los viejos cuadros y paralelamente para fortalecer el poder presidencial. Además, los puestos de gobernador son posiciones estratégicas en las que Echeverría coloca a sus partidarios. En fin, apoyándose en un grupo de jóvenes y brillantes universitarios promueve a cierto tipo de funcionarios en detrimento de los viejos grupos políticos y de los expertos del medio financiero gubernamental.[15] De ese modo refuerza dos rasgos de la movilidad administrativa: un comportamiento adscriptivo (personalista) y una avanzada formación universitaria.

Con frecuencia se ha tachado al sexenio de Luis Echeverría de "efebocracia", calificativo éste que no da sino una imagen parcial de la realidad. En efecto, el jefe de la nación acentúa cierto antagonismo en el reclutamiento de su personal: reúne a las generaciones más viejas (28.5%) y a las más jóvenes. Como es evidente, estas últimas son las más señaladas: 22.1% del gabinete no cumple cuarenta años y cinco de sus miembros no llegan a treinta en el momento de asumir su puesto. A algunos se les identifica con el movimiento del 68. Nombrados para puestos importantes, unos deben definir los criterios de la política económica del país (Francisco J. Alejo e Ignacio Ovalle son enviados respectivamente a Sepanal y a Presidencia), otros son llamados a puestos de confianza (Juan José Bremer e Ignacio Ovalle son secretarios particulares del jefe del Estado, en tanto que Jiménez Lascano es su jefe de información y relaciones públicas). Para el poder presidencial, su juventud constituye una doble ventaja: por un lado los hace más aptos para comprender y prever las necesidades y las demandas de una sociedad más urbana,

[15] También se apoyó en el movimiento obrero organizado, tras haber tratado en vano de que cayera su líder perenne, Fidel Velázquez.

más joven y en plena evolución; por el otro, su inexperiencia y su falta de contactos personales los pone a merced de la sola voluntad presidencial. Aquel nuevo grupo gana posiciones gracias a los nexos directos forjados con el jefe del Ejecutivo o con los miembros de su círculo inmediato.

Conjuntamente, un alto mando (secretarios y subsecretarios) de menos de 40 años de edad se instala en puestos clave: Gobernación, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Procuraduría, etc.[16] Ese rejuvenecimiento se aprecia en todos los niveles: es parte esencial de la estrategia de inclusión. En 1975, de los empleados federales 70.5% tiene menos de 40 años y la reforma constitucional reduce la edad de los diputados y los senadores del Congreso de la Unión.[17] Asimismo, los nuevos cuadros deben exhibir títulos universitarios. La juventud, y sobre todo la juventud educada, va viento en popa: los partidos políticos crean institutos como el Injuve (Instituto Nacional de la Juventud Mexicana), que se encarga de resolver los problemas económicos y sociales de los jóvenes. Preside aquella estrategia la voluntad de forjar una nueva corriente. Además, la inexperiencia del nuevo personal deja mayor libertad al jefe de la nación.

Acompaña a ese cambio de generación el surgimiento de nuevos criterios educativos y profesionales. Se afirma un nuevo modo de legitimación gubernamental que valora la eficacia en la administración pública en perjuicio del *savoir-faire* político electoral. Esas exigencias conducen a los economistas a ocupar puestos cada vez más importantes; empiezan a

[16] Mario Moya Palencia (Gobernación), Porfirio Muñoz Ledo (Trabajo), Félix Barra García (Reforma Agraria), Pedro Ojeda Paullada (Procuraduría), Sergio García Ramírez y Pedro Zorrilla Martínez (Procuraduría del Distrito Federal).

[17] En lo sucesivo se puede ser diputado a partir de los 21 años y senador desde los 30. Esta reforma abre las puertas de esas asambleas a seis millones y medio de mexicanos.

reemplazar a los juristas que por vocación han ocupado posiciones más políticas que técnicas y menos financieras que administrativas. En menor grado, también se favorece a los ingenieros, que habían perdido importancia entre la clase dirigente. A partir de 1970 las políticas de reclutamiento del alto personal privilegian de manera tangible los altos estudios universitarios, fortaleciendo así el elitismo cultural.[18] Se otorga una nueva preferencia a los diplomas obtenidos en el extranjero; se crean numerosas asociaciones de antiguos alumnos de universidades extranjeras que desempeñan entre sus miembros un papel socializador tan importante como el de los tradicionales colegios profesionales.

Menospreciados tradicionalmente por las élites educadas con ambición política, los cargos político-electorales parecen en definitiva abandonados en manos de los "incultos". Al sustituir al partido como lugar de lo político, la alta administración exige un personal de expertos. Por consiguiente, se valoran en particular los diplomas superiores. "Echeverría privilegió a los jóvenes y a los funcionarios en detrimento de los hombres del partido y de los políticos de mayor edad. En ese sentido, intensificó las tensiones entre los políticos y los técnicos".[19]

En contra de la tesis weberiana, nunca una fuerte formación académica y profesional ha conducido a la desaparición de los vínculos personales; todo lo contrario, las camarillas y los grupos recobran su vitalidad: los recién llegados se identifican antes que nada con el presidente. ¡Él los descubre y les ofrece la oportunidad de su vida! Por ello, Echeverría instala nuevas estructuras clientelistas que refuerzan el control pre-

[18] De la élite política echeverrista, 30% posee un diploma de posgrado (superior a la licenciatura), contra 2.4% de los funcionarios pequeños o medios. Mientras los primeros han cursado una parte de sus estudios en el extranjero, los segundos han permanecido en México.

[19] J. Bailey, *Governing Mexico*, Nueva York, St. Martin Press, 1988, p. 111.

sidencial sobre el aparato de Estado. Muy pronto el presidente declara que "la política económica se hace en Los Pinos", envía al exilio en Washington al estratega del desarrollo estabilizador, Antonio Ortiz Mena, y a partir de 1973 sustituye a su secretario de Hacienda, Hugo B. Margáin, por su amigo José López Portillo, aliado seguro en la lucha contra los monetaristas. Aquellos enroques favorecen el ascenso de su equipo de colaboradores, pero revelan también la estrechez del círculo de los elegidos: los privilegiados que comprenden el espíritu de la política presidencial poseen una visión de conjunto, gozan de la confianza del mandatario y cuentan con las competencias necesarias para asegurar la implantación de las estrategias escogidas.

La imagen de ruptura con el pasado es el factor de identidad del nuevo equipo; en todo caso, ése es su mejor pasaporte. Su juventud, su inteligencia y su preparación universitaria, diferente y moderna, son los ingredientes fundamentales que se hallan en la base de su "soberbia" ante una bandada de individuos "medianos": mediana edad, formación escolar "normal", y trayectoria administrativa clásica. En cambio, su total inexperiencia del mundo político administrativo los agrupa para protegerse de aquellos "monstruos" de aparato, educados y ladinos a la vez, que observan su progresión con aire de socarronería. Sólo los veteranos, plenos de experiencia y *savoir-faire*, pueden mirar con simpatía a aquellos "jovenzuelos" dotados de profunda agudeza intelectual y de una gran fogosidad, ¡pero imbuidos de ambiciones y de pretensión!

Aquellos elementos de ruptura también se hallan en la base de un compromiso en que la materia fundamental es el riesgo. Sin nada que perder, los recién llegados pueden arriesgarlo todo o casi todo. No ocurre lo mismo con esos "individuos medianos" cuya carrera se halla lejos de estar acabada, que tienen mucho por proteger y que podrían perderlo todo en la aventura. Por ello también se entiende por qué Echeverría se rodeó igualmente de personas de mucho ma-

yor edad (más de 65 años), quienes, no teniendo ya nada que perder, encuentran allí la posibilidad de quemar sus últimos cartuchos.

Sepanal y Presidencia: las plataformas de una integración

Los hombres de Echeverría se concentran de manera preferencial en ciertas secretarías; en particular se les encuentra en dos organismos "heterodoxos" –la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría del Patrimonio Nacional– que constituyen dos dependencias en las que se definen las grandes orientaciones del régimen. Presidencia tiene sobre todo un papel político; Sepanal es más bien un órgano técnico.

Sepanal acoge al grupo de economistas formados por Eduardo Bustamante durante la administración de López Mateos. Sus dos titulares son universitarios de prestigio: Horacio Flores de la Peña (diciembre de 1970 a enero de 1975) y luego Francisco Javier Alejo (enero de 1975 a noviembre de 1976). Sin embargo ninguno de los dos está en posibilidad de exhibir algún capital en la alta función pública o en la política (en los planos partidista, electoral, o asociativo). Flores de la Peña es un teórico, dirigente de la corriente estructuralista en México. Su personalidad, sus convicciones y su compromiso marcarán el perfil de la Sepanal; su alumno y discípulo, F. J. Alejo lo relevará el 3 de enero de 1975.[20] Los subsecretarios son economistas formados en el seno de esa institución. Es interesante el caso de José López Portillo; en efecto, subsecretario de la Industria Paraestatal de 1970 a

[20] Horacio Flores de la Peña –compañero de estudios de Raúl Salinas Lozano– pensaba que la reactivación económica exigía un aumento de las inversiones y del gasto públicos. F. J. Alejo, por su lado, fue profesor de Carlos Salinas de Gortari y de Manuel Camacho Solís, generación de economistas que estará en el poder después de 1988.

1972, cabe preguntarse si este jurista que manifiestamente no conocía nada de cuestiones económicas no fue enviado allí para emprender un aprendizaje que en seguida perfeccionaría en la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Aquellos puestos le darían el aval suficiente para ser secretario de Hacienda a partir de 1973 y luego candidato a la presidencia de la República.

La Secretaría de la Presidencia es el reducto principal del grupo echeverrista. La identificación con el presidente es personal y profesional; lo que resulta normal, pues siendo un órgano de consulta para el jefe de la Nación, la lealtad allí es primordial. Con excepción de Jiménez Lascano, todos son juristas; los lazos que los unen al jefe del Estado son la clave de una trayectoria administrativa corta y brillante. Entre todas, la de la Presidencia es la secretaría "efebocrática" por excelencia (excepción hecha de su dirigente).

En cambio la Secretaría de Hacienda presenta un perfil distinto, al menos por lo que toca al primer gabinete reunido en torno a Hugo B. Margáin. Aunque no todos sean economistas, ya que se encuentran allí numerosos juristas, los une su trayectoria administrativa.[21] Son hombres forjados en el perímetro estricto de Hacienda y del Banco de México. El personal del principal centro financiero del país (Banxico) sigue estando más "cerrado" a las influencias extranjeras: su director Ernesto Fernández Hurtado, economista de Harvard, ha hecho toda su carrera (desde 1950) en aquella institución bancaria.[22]

[21] Gran número de ellos hizo su licenciatura en universidades privadas y se especializó en Estados Unidos y no en Europa. Hacienda es también una secretaría cuyos directivos tienen mayor edad (la edad promedio oscila entre 45 y 60 años); todos son discípulos de Antonio Ortiz Mena.

[22] Tío de Miguel de la Madrid, lo apadrinará en el sector financiero, en donde obtendrá una beca del Banco de México para especializarse en Estados Unidos en asuntos de administración pública.

La llegada de José López Portillo a Hacienda no modifica en lo fundamental el perfil del personal, aunque se haya rodeado de hombres que comparten sus ideas: en la Subsecretaría de Ingresos, sus brazos derechos serán en un principio F. J. Alejo (impuesto por Echeverría) y luego Carlos Tello (hombre de su plena confianza). Pero el de los "estructuralistas" sigue siendo un equipo pequeño e inexperto ante los gigantes de la economía y las finanzas. López Portillo no podrá rehacer en su totalidad esta secretaría y tendrá que administrar Hacienda con los monetaristas.

Fortalezas de los monetaristas, Hacienda y Banxico reclutaban a los jóvenes diplomados procedentes de las escuelas estadunidenses; Sepanal y Presidencia, que albergaban a los estructuralistas, los reclutaban en las universidades europeas, de preferencia inglesas (con tendencia keynesiana).

La violenta entrada de esta nueva generación a Presidencia y Sepanal rompe con las reglas implícitas del reclutamiento: sus integrantes han eliminado las trayectorias tradicionales –sea valiéndose del aparato del partido y los puestos electorales (encargados de formar a la burocracia política), sea por medio de los centros financieros y económicos (lugares de aprendizaje de los futuros técnicos).

El último organismo económico del gabinete, la Secretaría de Industria y Comercio (SIC) ofrecía un perfil particular, pues reclutaba economistas de ambas tendencias y sin gran capital administrativo.

Sin embargo los factores que permiten ofrecer un principio de identificación de aquellos grupos son más complejos. En efecto, la mayor parte de los actores principales de esas secretarías fueron alumnos y con frecuencia discípulos de Eduardo Bustamante. Así ocurre con Carlos Torres Manzo, Hugo B. Margáin y Horacio Flores de la Peña, que dirigen respectivamente Industria y Comercio, Hacienda y Patrimonio Nacional. Ahora bien, en materia de política económica aquellos hombres siguen opciones diferentes pese a que sería

de esperar una gran homogeneidad de opiniones, lo cual subraya el peso del efecto institucional. La posición de cada organismo administrativo en el tablero político-administrativo nacional somete a los actores a juegos y cálculos particulares que matizan sus convicciones de origen.

Las asociaciones profesionales y estudiantiles: órganos de integración y de politización. Un estudio de caso: el Colegio Nacional de Economistas

Miguel Alemán crea las asociaciones profesionales y las provee desde un principio de un cerrojo: independientes por naturaleza, no deben politizarse. Inmediatamente el partido se dota de organizaciones profesionales. El gobierno se mantiene a la escucha de aquellos círculos de profesionistas: son importantes vehículos de los intereses y de las demandas de los grupos de "cuello blanco". Esas asociaciones no sólo pesan en el proceso de decisión; también tienen una influencia nada despreciable en la designación de los candidatos a los diferentes puestos de elección, sobre todo en la candidatura presidencial. Por una parte, ciertas profesiones cobran un peso particular, correspondiendo a las grandes políticas de desarrollo. Hasta principios de los años setenta, los juristas habían desempeñado un papel prominente; entre aquellos grupos corporativistas, la Barra Mexicana de Abogados (BMA) ocupaba un lugar de elección. A partir de entonces el avance de los economistas,[23] pero también de los administrado-

[23] Creada en 1929, la Escuela de Economía de la UNAM, apéndice de la Facultad de Derecho, apenas cobra autonomía administrativa en 1935. La mayor parte de los profesores de la escuela ocupan de manera paralela carteras en el gabinete ministerial (Industria y Comercio, y Hacienda, adonde llevan como colaboradores a sus mejores alumnos). A principios de los años cincuenta, aquellos profesores forman un club: el Colegio Nacional

res, va a proyectar a estos grupos de profesionistas al frente del escenario.[24]

Durante los primeros veinte años, el Colegio es un organismo profesional tradicional en el que predomina una visión clásica (ortodoxa) de la economía. Salvo entre 1961 y 1962, cuando su dirección adopta una posición favorable a la reciente revolución cubana (Playa Girón), dicho organismo está al servicio de los intereses corporativos. En 1973 cambia esa actitud general: se abre a los debates y a los compromisos políticos, lo cual suscita las críticas virulentas del grupo de los "ortodoxos", los grandes perdedores del momento.[25] Los nuevos dirigentes del Colegio son hombres de ideas progresistas: los jóvenes "efebos" apoyan la tesis del fortalecimiento de las empresas públicas y el papel preponderante del Estado en la economía nacional, la lucha contra los regímenes autoritarios de derecha (Chile) y la apertura política interna. Sus ideas motrices coinciden con las grandes orientaciones de Luis Echeverría. Hasta 1979 el Colegio Nacional de Economistas, CNE, sigue siendo un centro de vanguardia.

Como se infiere de lo anterior, las asociaciones profesionales son instrumentos útiles para imponer o consolidar una orientación general en el desarrollo del país.

---

de Economistas. El sector popular del PRI se dota inmediatamente de un órgano paralelo: la Liga de Economistas Revolucionarios (LER). Aunque la doble afiliación se generaliza, el Colegio sigue siendo la instancia de representación nacional de los economistas.

[24] Entrevista con Luis Medina, *Grupo de Economistas Asociados*, 01/06/92.

[25] Aunque esté prohibida la participación política, el Colegio toma posición contra el golpe de Estado en Chile. Entrevista con Jorge Tamayo, 05/02/91.

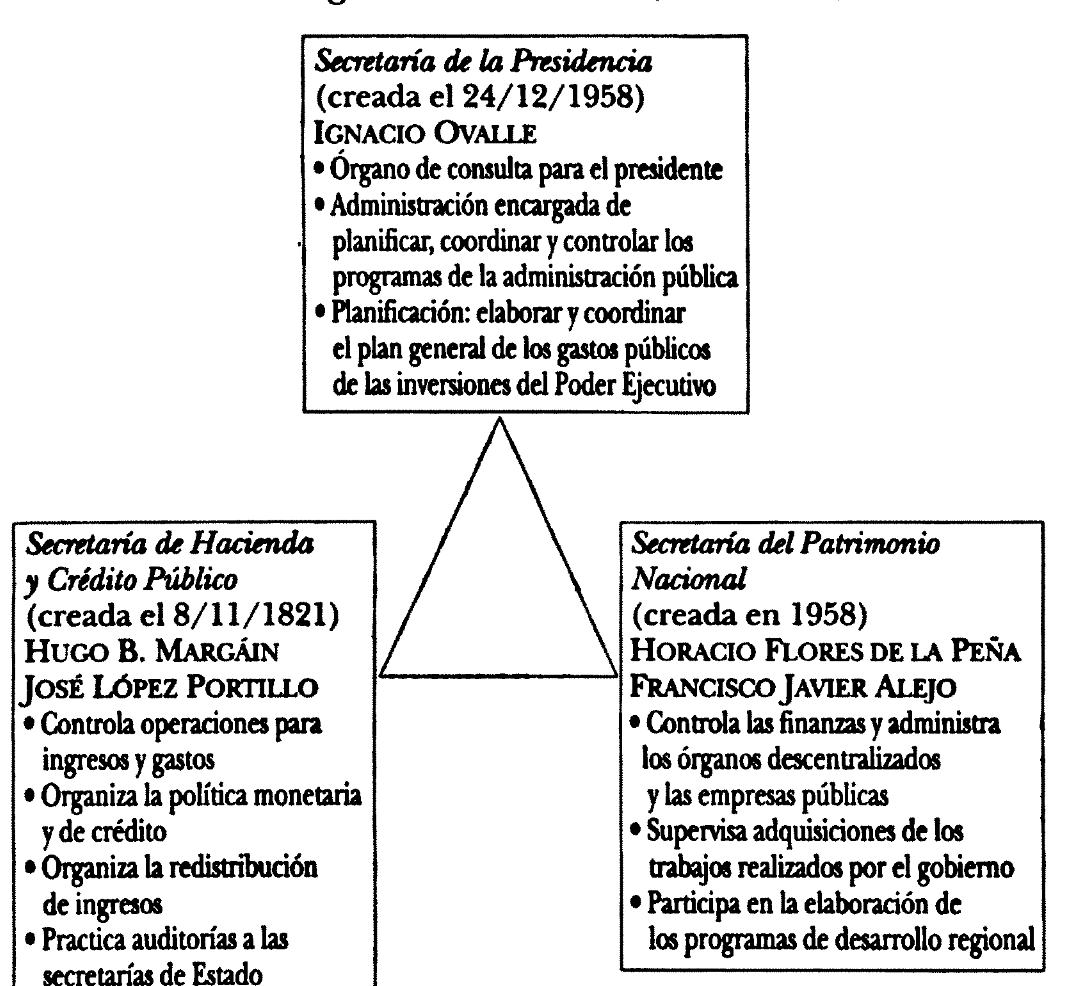
El "triángulo de la eficacia" y la disfunción de las políticas públicas

A modo de contrarrestar el poder de Hacienda –"guarida" de los monetaristas–, Luis Echeverría coloca a sus hombres en dos secretarías: Sepanal y Presidencia. El presidente trata de establecer una relación triangular entre aquéllas. En teoría, "el triángulo de la eficacia" debía idear e instaurar las principales políticas sexenales y hacer compatibles las diferentes políticas sectoriales. Sepanal se encargaría de coordinar las políticas industriales y comerciales para las empresas del Estado, Presidencia tenía que planear y coordinar los diferentes programas, y Hacienda evaluar sus costos. Aquella armonía institucional no fue sino un ideal. En efecto, cada cual se lanzó a la conquista de una posición hegemónica en el debate económico, a fin de garantizar su lugar en el pelotón de vanguardia de las elecciones presidenciales. El debate entre monetaristas y estructuralistas constituyó para los economistas un campo de luchas específicas que habría de polarizar la vida institucional y política de México. El triángulo de la eficacia se sitúa en el centro de la polémica: es el director de orquesta y como tal sufre las consecuencias. Los conflictos que lo desgarran pronto son legendarios, por lo que adquiere el seudónimo de "triángulo de la ineficacia".

Para ubicar mejor la naturaleza de los envites hemos dibujado la estructura administrativa de aquellas tres instancias. En cada caso destacamos el tipo de clientelas que su papel formal e informal les asigna, es decir, las presiones, pero también los juegos que es posible desarrollar en cada administración.

La Secretaría de la Presidencia fue creada el 24 de octubre de 1958; se le concibe como una célula administrativa encargada de planificar, coordinar y controlar los diferentes programas que dirige el conjunto de organismos que com-

Figura 1
El triángulo de la eficacia (1970-1976)



ponen la administración. Retoma funciones que pertenecían a varios departamentos.[26]

La Secretaría del Patrimonio Nacional nace en 1958.[27] Tiene como misión controlar las finanzas y administrar los

[26] Por ejemplo, integra la programación de inversiones (de la Comisión Nacional de Inversiones), los asuntos sobre el mejoramiento administrativo (de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa) y ciertas cargas que asumía entonces el secretariado particular de la Presidencia.

[27] Sustituye a la Secretaría del Patrimonio Nacional y de Inspección Administrativa creada y desligada de Hacienda el 7 de diciembre de 1946.

órganos descentralizados y las empresas públicas para remediar la anarquía reinante en el sector paraestatal. En coordinación con la Presidencia, debe supervisar las adquisiciones y los trabajos realizados por el gobierno; incluso empieza a participar en los programas de desarrollo regional.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es con mucho la más antigua de las tres; fue creada el 8 de noviembre de 1821 y sustituyó al Consejo de Crédito Público formado el 25 de octubre de 1821.[28] Sus funciones son múltiples: controla todas las operaciones que tienen que ver con los ingresos y los gastos, dirige la política monetaria y crediticia, etc. En otras palabras, interviene en todos los aspectos de la vida económica del país y al mismo tiempo atañe a los sectores públicos y privados.

Se trata claramente de un triángulo cuya cúspide está formada por Presidencia y la base por Hacienda y Sepanal. En teoría, Presidencia es el cerebro: tiene como misión definir las grandes orientaciones (o el referencial). Hacienda debe administrar el financiamiento de los diferentes proyectos y Sepanal coordinar los proyectos que incumben al sector público. Hacienda recluta su clientela sobre todo en el sector privado, en tanto que los funcionarios de las empresas públicas son clientes de Sepanal. A decir verdad, la división de tareas es más compleja: cada una de esas secretarías está dotada de cierto número de consejos técnicos y mantiene lazos privilegiados con ciertas comisiones o ciertas instancias internacionales.

Todo separaba *de facto* a las tres secretarías: el perfil de su respectivo personal, sus opciones científicas, técnicas y políticas, y los intereses de sus respectivas clientelas. Lejos de coordinar sus esfuerzos, se entregan a una lucha sin cuartel.

[28] Apenas en 1843 adquiere el carácter de Secretaría de Hacienda; por decreto del 12 de mayo de 1853 se constituye en Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Diferentes leyes o decretos modificarán ulteriormente sus atribuciones específicas.

Es una batalla que se amolda a los contornos de dos tipos de proyectos: uno de conservatismo monetario ("monetarista"), que goza del apoyo del sector privado, y otro "estructuralista", más "latinoamericano".

Expansión del Estado, creación de una administración pletórica y fomento de la planificación son algunos de los principales elementos que Luis Echeverría habrá de instaurar para imprimir un nuevo impulso al sistema. Aquellas medidas que permiten a Echeverría fortalecer el poder presidencial, van a exacerbar los conflictos entre las tres instancias del "triángulo de la eficacia".

El fracaso de un populismo democrático

A pesar de sus pretensiones, ¿se puede decir que Luis Echeverría Álvarez estableció un nuevo modelo de gestión del Estado? Es evidente que los trastornos que introdujo aquella administración no tienen esa envergadura, si bien esto no les impidió desempeñarse con una eficacia que ahora nos corresponde evaluar.

El término del mandato de Luis Echeverría Álvarez ocurrió a imagen y semejanza de las tragedias griegas.[29] En el momento del balance final, el costo es muy alto. En el plano económico, la devaluación de 58% (adoptada el 31 de agosto de 1976) y la firma con el Fondo Monetario Internacional (FMI) de una carta de intención reflejan un humillante fracaso para el sexenio en agonía.[30] La apatía política representa

[29] "En noviembre de 1976, [...] la inminencia rumoreada de un golpe de Estado y también de que el gobierno congelaría las cuentas bancarias eran predicciones familiares. Incluso se hablaba de que el propio Echeverría se daría un golpe de Estado para entronizarse en el poder". J. López Portillo, *Mis tiempos*, México, Diana, 1989, p. 470.

[30] "Una devaluación en México [...] no es un simple fenómeno eco-

la segunda parte negativa: la abstención es el único rival del candidato oficial en las elecciones presidenciales del 4 de julio de 1976.

El peso y la naturaleza de la crisis económica son en gran parte resultantes de una lógica específica de agregación de intereses que se vieron amenazados. Los trastornos que introdujo Luis Echeverría en la redefinición de las políticas públicas tuvieron resonancias negativas en el comportamiento del sector privado.

Las causas del enfrentamiento del presidente con algunos miembros de su gobierno no deben atribuirse, contra lo que plantea la fraseología echeverrista, ni a una "penalización" económica del sector privado ni a su desplazamiento político. Este conflicto deriva más bien de una serie de gestos de orden simbólico cuyo alcance rebasa las primeras intenciones del emisor. Por lo demás, cierto número de leyes persigue el propósito de alterar la posición y las facultades del sector privado, nacional e internacional. Aunque la fuerza de ese sector haya reducido el alcance y la aplicación de esa legislación –sometida todavía a una negociación puntual, caso por caso– dichas leyes pretenden ser antes que nada una señal lanzada por el Estado para limitar la actividad del sector privado y recordarle quien es en última instancia el principal responsable de las decisiones en materia económica y financiera.

Por otra parte, los intentos del gobierno de Luis Echeverría para frenar, e incluso sustituir el modelo de desarrollo estabilizador, sin lograrlo nunca realmente, tuvieron, sin embargo, "un éxito flagrante": focalizar las quejas del mundo de los empresarios ante una injerencia, que se consideraba excesiva, del Estado en la producción. Ahora bien, aquellas dos

nómico. Es social, político, psicológico, en ocasiones catastrófico por sus implicaciones [...]. Un Presidente que devalúa se devalúa a sí mismo: por ello nosotros nos defendemos tanto antes de devaluar, a pesar de las evidencias y las recomendaciones técnicas". *ibid.*, pp. 534-535.

frases clave acompañan a una serie de medidas concretas; desencadenan reacciones destinadas a recordar la existencia, la fuerza y el vigor del capital privado. Las medidas suscitarán, en efecto, un clima de polarización creciente que acabará por reducir de manera considerable el margen de acción del gobierno. Al estimular la alianza entre la fortaleza de Hacienda –y en especial del erario público– con el sector privado, aquellas medidas obstaculizan de antemano la posibilidad de una concertación intersecretarial (entre las principales secretarías interesadas en redefinir las políticas sectoriales) y establecen separaciones abismales, teñidas de ideologismos, entre las instituciones. ¡Ésa será una de las razones principales de la ineficiencia del famoso triángulo de la eficacia!

Pues, pese al considerable aumento de las empresas paraestatales, el capital privado conservó una influencia significativa en el crecimiento industrial.[31] La fuerza de su posición permite comprender el alcance del doble proyecto de desestabilización dirigido por los líderes empresariales en el plano económico y en el plano político. La huida de capitales y una fuerte contracción de las inversiones privadas acelerarán la decisión de devaluar el peso; estos fenómenos sancionarán también el fracaso de una política económica que infló el gasto público e inquietó a las inversiones privadas en un momento en que el potencial petrolero todavía no contribuía a las exportaciones ni a la disminución de la deuda exterior. Por otra parte, la agregación de esfuerzos de organización política –la creación del Consejo Coordinador Empresarial, fundado el 7 de mayo de 1975–, las huelgas de empresarios de 1976, tanto como la organización de una campaña de rumores, proyectan el descrédito sobre el go-

[31] La inversión privada siempre representó más de 50% del total de las inversiones en México. No obstante, de 1965 a 1975, esa inversión disminuyó de 64 a 55%. D. Story, *Industria, Estado y política en México*, México, Grijalbo, 1990, p. 100.

bierno.[32] Estas reacciones demuestran que el mundo empresarial dispone de suficiente potencial para administrar sus propios recursos: puede crear una fortísima presión financiera, y por ende política, contra el gobierno.

Entre los economistas, el grupo echeverrista –los "estructuralistas"– pagará el precio de la debacle.

Por lo demás, la política de apertura democrática no arrojó el éxito esperado. No restauró la confianza de un gran número de grupos de izquierda y acabó por inquietar a las clases medias y al sector privado. Por su lado, el clan echeverrista no pudo ni supo proponer nuevos mecanismos aceptables de representación social. De ese modo, ante el ascenso de las organizaciones obreras independientes y "el aumento de la apropiación de tierras", después de 1973 el jefe de la nación hubo de apoyarse cada vez más en un aparato sectorial devaluado, a fin de garantizar el control político. Por último, el resultado más negativo que en ese terreno legó a su sucesor fue y sigue siendo la pérdida de influencia y de consideración de los partidos políticos. La elección presidencial marcó el apogeo de ese movimiento de retirada: el abstencionismo fue el único oponente electoral de José López Portillo. Habiendo cumplido una vez más el PPS y el PARM –organizaciones satélites del partido en el poder–, su contrato al apoyar la candidatura del PRI, el sistema partidista fue objeto de una denigración considerable.[33]

[32] Los dirigentes de las cámaras patronales siguientes formarán parte del CCE: la Concanaco, la Concamín, la Coparmex, ABM, CMHN, AMIS, con excepción de Canacintra, identificada con los intereses del gobierno.

[33] "Aunque la participación electoral haya sido más elevada que seis años atrás, la falta de oposición sigue siendo el problema fundamental de aquellas elecciones. En efecto, el único verdadero candidato de oposición –el del Partido Comunista Mexicano– era figurativo, pues esta organización era ilegal". C. Bataillon y H. Favre, "Annexes, Élections présidentielles et législatives (4 de julio de 1976)", *Problèmes d'Amérique latine*, núm. 42, diciembre de 1976, p. 30.

Luis Echeverría no alcanzó sus objetivos principales: a escala administrativa, las células que utilizó no lograron asegurar la coherencia de las políticas públicas, y, por falta de tiempo, finalmente no pudo preparar un equipo homogéneo y compacto, un verdadero conglomerado de actores capaz de desarrollar el suficiente conocimiento del medio y de entablar contactos con otros sectores a fin de operar de manera eficaz. En efecto, ni Presidencia y aún menos Sepanal –instancias "echeverristas" del triángulo de la eficacia– lograron detentar un poder real. Su verdadera función se limitó a reunir hombres que representaran a una nueva generación (por edad y formación escolar) y se identificaran plenamente con la persona de Luis Echeverría. Sin tener el control de los recursos que seguía administrando Hacienda, en el mejor de los casos aquellas dos instancias sirvieron de "aguafiestas" que habrían de atenuar por un momento la soberbia de los financieros. Podemos imaginar muy bien a un enjambre de economistas jóvenes y brillantes que, desde lo alto de su treintena y trepados en aquellos dos tripiés administrativos, arengaban a la "institución" –a los hombres de Hacienda, del Banco de México e incluso de Nafinsa– con cursos magistrales sobre la ética y las bondades del desarrollo compartido, en tanto que, con aire condescendiente y socarrón, los institucionales de Hacienda sonreían y contestaban: "¡muy interesante! pero, ¿con qué recursos?". Lejos de dañar la reputación de Hacienda, la ineficiencia del triángulo de la eficacia acabó por empañar la de los "economistas estructuralistas" y, sobre todo, restó cualquier crédito a las dos células administrativas en las que éstos operaban. La imposibilidad manifiesta de dar coherencia a las políticas sectoriales (como en el caso de Sepanal) y de presentar un paradigma global convincente (como en el caso de Presidencia) puso en evidencia una inquietante inepcia en la coordinación (la integración intersecretarial). Incapaz de instaurar nuevos mecanismos de regulación de las políticas, aquel grupo tampoco fue apto pa-

ra proponer nuevos mecanismos de legitimación social: por tanto, ésta descansó únicamente en un discurso que se vació rápidamente de toda sustancia.

Por otra parte, el "equipo" de Echeverría presenta graves debilidades, pues su centro de gravedad es el presidente. Su gran personalismo es fuente de fragilidad; qué duda cabe que eso explica las reiteradas tentativas de Echeverría por reaparecer en el escenario político nacional durante el sexenio siguiente y por revitalizar de manera constante una frágil unidad. Tal vez allí radique el sentido oculto del famoso maximato que a partir de 1976 se atribuye al ex jefe de la nación. Pues la lógica solidaria de aquel equipo parece insignificante si se la mide por su aptitud para colocar miembros en otro lado; su problema fundamental sigue siendo su aislamiento respecto a todas las redes que realmente pesan en las decisiones. Está alejado de la vieja guardia burocrático política a la que ha reemplazado sin rubor durante su ascenso, pero que a pesar de todo sigue llevando las riendas de las redes corporativistas. Es más, su antagonismo visceral hacia los economistas y los financieros "ortodoxos" tiene repercusiones inmediatas en el comportamiento de todo el sector privado ante él.

Ese equipo sigue siendo el del presidente. Su única clientela de peso está formada por cuadros de las empresas del sector público. Pero también es una burocracia que permanece atada a los dictados de la presidencia, a la que debe su existencia, puesto que no tiene autonomía financiera ni de gestión.

Por ser allegado a Los Pinos, este equipo pesa en la definición de las políticas; pero está descentrado respecto de las redes de decisión (que inciden en las políticas financieras, industriales y comerciales, aunque también en los diversos sectores asociativos y partidistas). Esa distancia anula o minimiza su impacto en la aplicación de las propias políticas. El grupo de los financieros ortodoxos no se dejó desplazar, pe-

se a la renuncia de Hugo B. Margáin. Por su parte, el grupo de Sepanal y de Presidencia, bajo la dirección intelectual del *Ministro rojo* (Horacio Flores de la Peña), no puede aplicar enteramente su esquema de política económica; en última instancia, ello habría llevado a romper las elementales reglas de equilibrio del sistema entre los diferentes actores.

De manera paralela, las estrategias a medias adoptadas por el gobierno fueron más nefastas que benéficas: el gobierno terminó por llevar a la economía por los caminos del populismo y precipitó la crisis. Aquellas tentativas subrayan las dificultades para efectuar un cambio que presenta un sistema tan institucionalizado. La necesidad de conservar el equilibrio obliga a tener un sistema "bastardo": la introducción de elementos modernos (hombres políticos y organismos) nunca desplaza totalmente a los elementos antiguos. Muy por el contrario, el papel central de la presidencia consiste en hallar una nueva armonía entre aquellos diferentes factores. Por eso se acrecienta ese papel de suyo central durante un periodo de cambio.

Las opciones económicas que propone el clan de Echeverría ponen en tela de juicio el modelo de crecimiento seguido desde los años cuarenta. Por añadidura, se apoyan en un proyecto político impugnado por diferentes grupos estratégicos: por una parte los "viejos" cuadros políticos del régimen y por la otra los sectores financieros industriales (privados y públicos). Para hacer frente a ese reto es necesario disponer de un verdadero equipo: un núcleo duro de actores con una capacidad colectiva de acción que le permita forjar múltiples redes en diferentes espacios de la clase política y de la sociedad. Ahora bien, el clan echeverrista se forjó tardíamente, de manera pragmática; en aquel entonces no pudo demostrar que poseía tales recursos. Esa debilidad está en el origen de su incapacidad para imponer su modelo económico.

El proyecto no alcanza a rebasar un marco extremadamente estrecho cuya fuerza se reduce al poder presidencial;

tal estrechez constituye la propia base de la impotencia del grupo y del proyecto.

Incapaz de jugar en ninguno de los dos tableros, ni en el de los políticos –cuyo dirigente sigue siendo la Secretaría de Gobernación– ni en el de los financieros –representado por las grandes instituciones económicas del país–, el clan circunscribe su acción al seno de asociaciones profesionales como el Colegio Nacional de Economistas.

A la manera de un Pigmalión, Luis Echeverría pretendió sobre todo llevar personalmente en las manos las riendas del poder e impregnar de su imagen y controlar muy de cerca los indicadores del cambio. La eficacia de esta lógica limitó de manera considerable en el corto plazo sus posibilidades de influencia respecto de las redes exteriores. Aquel carácter centralizador y personalista inhibió la formación de un proceso colectivo mediante el cual se movilizaran, e incluso se crearan, los recursos y las capacidades de los participantes para constituir nuevos juegos y nuevos mecanismos de representación.

Lamentablemente, su eficacia es perversa por partida doble: rompe sin poder proponer otra cosa que una retórica que a fin de cuentas es factor de convergencia de los intereses antagónicos al proyecto, y de manera paradójica, la fecundidad del sexenio de Echeverría es igualmente perversa en relación con sus objetivos.

Por un lado, el fracaso de su equipo servirá de lección para los grupos presenciales. Gran parte de los miembros de la futura Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) afiló sus primeras armas durante la administración de Luis Echeverría y vio cuáles eran las condiciones necesarias para empezar un cambio. Sin quererlo, Echeverría será un gran pedagogo. Por lo menos, su fracaso habrá tenido el mérito de arrojar luz sobre la importancia del aprendizaje colectivo en el éxito de todo juego nuevo. Sólo ese aprendizaje puede forjar la estructura de una capacidad colectiva propiamente

organizacional, fuente de una nueva racionalidad y de nuevos instrumentos de acción que sean compartidos y no impuestos.

Por el otro, las aportaciones específicas de su gestión son considerables si se las considera en perspectiva. Aunque no haya logrado implantar un nuevo modelo de acción burocrática, aquella administración permitió almacenar recursos que a la postre producirían frutos. Estableció las premisas de una nueva racionalidad administrativa, amplificando considerablemente la función pública y desplazando así el lugar de lo político. De manera paralela creó un nuevo equipo de gestores, portadores de un nuevo código; desgraciadamente aquel equipo resultó ser incapaz de socializarlo.

Esa gran lección, ironía de la historia, fue el legado principal que Luis Echeverría dejó a la siguiente generación. El grupo de muy jóvenes economistas ortodoxos que este mandatario intentó hacer a un lado para favorecer a los estructuralistas habría de integrar en sus estrategias futuras las causas de este fracaso.[34]

Desplazando el lugar de lo político, Echeverría volvió a poner el juego en manos de los técnicos. En lo sucesivo las grandes batallas (las opciones sobre el desarrollo del país) opondrán a los diferentes círculos de "expertos economistas". ¡Haber devuelto el poder a esos grupos no es paradoja menor para un presidente a quien se consideraba eminentemente político!

[34] Este equipo se forjó a fines de los años setenta en torno a Carlos Salinas de Gortari.

III. EL SEXENIO DE JOSÉ LÓPEZ PORTILLO, 1976-1982; CONFLICTOS EN TORNO A LA SPP

Como la administración que lo precede, el sexenio lópezportillista empieza y acaba en una situación de crisis profunda, lo que contribuirá a forjar una imagen negativa de aquella gestión: un sexenio en que prevalecieron la corrupción, el nepotismo, la ineficiencia, la frivolidad, el populismo, el autoritarismo, la antidemocracia, la bancarrota, la complicidad, y el abuso de las relaciones de poder. Los calificativos mencionados son producto de los reveses que conoció la administración lópezportillista, fracasos más difíciles de asimilar por el país porque la misma administración había sido portadora de las esperanzas más infundadas: la abundancia, la riqueza, la pertenencia al primer mundo. Tales epítetos dejan en la sombra los símbolos que respondían a las realizaciones del primer "medio tiempo sexenal". Representaban los éxitos principales de aquel periodo: un esfuerzo notorio por moralizar y racionalizar la administración pública y también avances dignos de atención (duplicación de la capacidad productiva en el lapso de cinco años, y una política dinámica del empleo con un neto retroceso de la desocupación). Sólo la evocación de aquellos éxitos puede hoy ayudar a encontrar y a comprender el enorme consenso y la extrema popularidad de que gozaron la gestión y la persona de López Portillo, al menos hasta principios de 1982.

Con la idea de ponderar las impresiones anteriores, demasiado subjetivas, intentaremos descifrar el sentido de las

respuestas que diera López Portillo a la doble crisis que le heredó la administración saliente.

Lo mismo que su predecesor, José López Portillo trata de remediar las disfunciones que afectan de manera cada vez más abierta al régimen. Al contrario de Echeverría, quien había exacerbado los antagonismos sociales, el candidato del partido oficial juega la carta de la integración y la reconciliación. Con el pretexto de una "alianza para la producción", López Portillo desarrolla una estrategia de inclusión que presenta diversos aspectos. Una amplia reforma política, la LOPPE,[1] tendrá por misión volver a aliar el régimen a los partidos de oposición y reunificar a los diferentes grupos políticos profesionales en el seno del PRI. Además, una gran reforma administrativa debería volver más racional y más funcional el sistema.

En su intento de satisfacer las demandas de los actores más antagónicos, aquella lógica de inclusión favorece un gran pragmatismo "ideológico".

ESCENIFICACIÓN DE LA INTRIGA: LAS GRANDES ESTRATEGIAS PRESIDENCIALES

Para empezar, López Portillo debe poner remedio a lo que constituye una de sus principales debilidades: no contar con un grupo propio.[2] Recién llegado a la administración pública (entra en funciones en 1959, a la edad de 40 años, como consejero de Sepanal), no posee ningún bagaje electoral ni

[1] Ley de las Organizaciones Políticas y los Procesos Electorales.

[2] No se puede descartar el deseo de Echeverría de ejercer un maximato. Aunque los dos hombres estén unidos por una larga y profunda relación de amistad, la manera en que se efectuó el destape —en forma de *madruguete*— debilita políticamente a su sucesor. Además, su aislamiento respecto de las diferentes clientelas es una ventaja para Echeverría. El destape tomó forma de *madruguete* porque el presidente designó al sucesor antes de lo previsto, a fin de evitar algún "corto circuito".

partidista; además, durante su breve trayectoria administrativa nunca colaboró con ningún órgano del gabinete político.[3] Por consiguiente no dispone de las redes policiacas de la Secretaría de Gobernación ni de las redes políticas del partido, las cuales son renovadas y equilibradas cada seis años en el momento de la campaña presidencial. Como advierte Peter H. Smith, López Portillo no había ocupado ningún puesto a partir del cual hubiera podido mantener relaciones con el movimiento obrero o campesino, y las reformas fiscales que emprende provocan la hostilidad de las clases medias y de los grupos integrantes del sector popular. Por tanto, representa el papel de candidato débil. En cambio posee una ventaja que sabrá explotar a fondo: la diversidad de puestos que ha asumido compensará la brevedad de su experiencia administrativa y lo proveerá de un vivero del que se valdrá para constituir su equipo, una vez candidato a la presidencia. Tal ventaja no es insignificante en un momento en que la administración pública es el principal escenario de la política. La complejidad de una administración inclinada a la obesidad, y la urgencia de los problemas económicos y financieros exigían competencias específicas. Entre los candidatos, López Portillo ofrece el mejor perfil. De grado o por la fuerza se constituye en un conocedor de las cuestiones administrati-

[3] López Portillo desarrolla sus habilidades en la gestión de la administración pública. Empieza como asesor en el equipo de Guillermo Rossell en 1958, para preparar el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. A fines de 1959 sigue a Guillermo Rossell a la Sepanal, en donde muy pronto se encarga de dirigir las Asambleas Federales de Mejoras Materiales. Gustavo Díaz Ordaz lo llama a la Presidencia para dirigir la Comisión de Administración Pública (CAP) y colaborar con el proyecto de reforma administrativa. A fines de 1970 Echeverría lo nombra subsecretario en la Sepanal; pero es al dirigir Hacienda cuando pule su experiencia: perfecciona sus conocimientos del mundo político administrativo mexicano y profundiza sus contactos con el mundo de lo privado, en particular con la esfera de las finanzas.

vas, además de que su paso por Hacienda le da un barniz útil sobre cuestiones económicas y financieras.

El mensaje de toma de posesión es un discurso muy vago: ante la profunda crisis de confianza legada por Echeverría era preciso restablecer los puentes con los sectores disidentes. En realidad, el programa de gobierno de López Portillo es una agenda de actividades encaminadas a la recuperación económica: los dos primeros años se emplearán en el saneamiento de la economía, los dos siguientes en la estabilización y, en fin, los dos últimos habrán de favorecer un crecimiento acelerado. Aquella agenda obtiene el aval del sector privado y al mismo tiempo, en tanto portadora de esperanza en el mediano plazo, justifica toda petición de tregua lanzada al sector obrero. Como lo señala John Bailey, paradójicamente, es posible que la crisis del mes de noviembre haya facilitado la transición, porque fijó el interés en la sucesión y no tanto en el programa político.[4] Esta predisposición a dominar lo vago y lo ambiguo y a utilizar las tendencias contrarias servirá a López Portillo de asiento para reafirmar su poder como "centro de equilibrio". La selección de su propio personal ofrece un excelente ejemplo al respecto.

Reconciliación e inclusión de los feudos presentes en el seno de la "familia revolucionaria" son dos grandes principios básicos del lópezportillismo en materia de composición de sus gabinetes. De manera paradójica, ello le permite reafirmar el poder presidencial.

Cuatro medidas dan fe de esa búsqueda de unificación: una apertura a las grandes camarillas que disponen de una fuerza real en el entorno político, la búsqueda de la continuidad en la clase político administrativa, la inclusión mesurada del grupo echeverrista, y una apertura ideológica manifiesta.

De acuerdo con la tradición, su primer equipo agrupa a los representantes de las grandes tendencias que estructuran

[4] J. Bailey, *Governing Mexico*, Nueva York, St. Martin Press, 1988, p. 161.

al partido. Lejos de dejarse imponer una camarilla en particular, López Portillo demuestra cierto *savoir-faire* en el reacomodo de los diferentes grupos y las facciones de la clase política priista. Al principio de su gestión sigue siendo poderoso el grupo echeverrista: cerca de 30% de los colaboradores de jerarquías superiores del presidente ocupaban puestos de primera importancia durante el gobierno anterior. Sin embargo, siguiendo el ritual, ese grupo va siendo eliminado de manera progresiva y el nuevo jefe de la nación pronto dispone de una autonomía muy amplia

El grupo de los economistas también se beneficia con ese espíritu de apertura. Los estructuralistas y los monetaristas comparten palmos enteros de los sectores económicos de la nueva administración.

En otros ámbitos, algunas designaciones tienden a arrojar luz sobre la pluralidad socioeconómica del gabinete: el nuevo titular de la Reforma Agraria, Jorge Rojo Lugo, estaba íntimamente ligado al movimiento campesino, en tanto que Óscar Flores, Procurador General de la República, era un rico ranchero del norte. Por su parte, el sector obrero goza de la concesión de una serie de designaciones de mediana jerarquía, incluso la presidencia del Senado. Las mujeres también son beneficiarias de esa política de inclusión; si bien las carreras electorales siguen siendo para ellas terrenos predilectos, se refuerza sin embargo su presencia en los diferentes gabinetes.[5] En fin, los datos generacionales también dan testimonio de aquel deseo "de equilibrio y de armonía".[6]

La apertura es sin lugar a dudas una táctica útil para reunificar a un grupo y fortalecer la autoridad del jefe de la nación.

[5] Cuatro mujeres serán subsecretarias, en tanto que la hermana del presidente, Margarita López Portillo, ocupará un puesto estratégico en el plano de las decisiones.

[6] Según nuestra base de datos, la edad promedio de los miembros del gabinete ampliado es de 44 años, contra 46 para el gabinete restringido.

EL FORTALECIMIENTO DEL PRESIDENCIALISMO

La historia y la funcionalidad de los vínculos en la política de reclutamiento del personal político administrativo en México han sido objeto de numerosos estudios.[7] El propósito de un análisis estratégico es sobre todo precisar la utilización que se da a esas relaciones en vez de comprobar su existencia, su naturaleza o su importancia cuantitativa.

Antiguos compañeros de trabajo, condiscípulos de la Facultad de Derecho de la UNAM, y amigos personales son las tres fuentes principales a partir de las cuales López Portillo va a constituir primero su equipo de campaña y luego sus gabinetes. Dos células administrativas serán importantes semilleros para reclutar a los antiguos compañeros de trabajo: la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia (1965-1970).[8] Por lo demás, muchos habían seguido ya a López Portillo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de 1973 a 1975. Las amistades hechas y cultivadas durante sus estudios de derecho en la UNAM integran la segunda red de reclutamiento, en tanto que los amigos personales y los familiares forman la tercera. En fin, ciertos miembros de la familia de Luis Echeverría se incorporan al núcleo duro del equipo de campaña y dos de ellos habrán de acompañar a López Portillo durante su gestión.

El cuadro siguiente muestra los orígenes del equipo de campaña de López Portillo. Sus miembros constituirán en seguida el núcleo duro de su grupo de trabajo, una vez que él asuma la presidencia.

[7] Sobre el Porfiriato, véase François-Xavier Guerra (1985); por lo que toca al periodo posrevolucionario, varios investigadores estadunidenses, sobre todo Peter H. Smith y Roderic Ai Camp, se han especializado en la cuestión.

[8] López Portillo trabajó en dos momentos diferentes de su carrera en la Sepanal: inicialmente entre 1960 y 1965, y en seguida, entre 1970 y 1972.

Cuadro 1
Orígenes del equipo de campaña de José López Portillo; vínculos de unión

Profesionales	*Universitarios*	*De amistad*	*Familiares*	*Con Echeverría*
Sepanal: • C. Tello 1960-1965 • J.A. de Oteyza 1970-1972 **Presidencia: 1965-1970** • Solana • Mújica Montoya • Moctezuma Cid	UNAM: • Ramírez Vázquez	• J. Díaz Serrano	• José Ramón López Portillo • J. Antonio Ugarte	• A. Echeverría Zuno • R. Echeverría Ruiz • Rosa Luz Alegría

La segunda reserva que explota abundantemente el jefe de la nación para alimentar su "estado mayor" la constituyen sus amistades personales con gente ajena a la administración pública. Los números son elocuentes: los recién llegados representan 15.9% de todo el alto personal, más de la mitad de los cuales (61.90%) dejará la alta administración al mismo tiempo que su protector.

Esa voluntad de apertura política difícilmente se conjuga con la constitución de un equipo propio. Pero, dada la importancia que López Portillo habrá de conceder a la reforma administrativa, ¿qué grupo asumirá la carga?

El núcleo del equipo económico se constituye en 1965 en la Comisión de la Administración Pública, y sus miembros por lo menos conocen las ideas fundamentales del presidente sobre las cuestiones de la reforma administrativa.[9] Es un

[9] La Comisión era una oficina encargada de proponer soluciones para mejorar la eficacia administrativa y promover el desarrollo social y económico del país. De ella provienen tres secretarios: el de Comunicaciones y Transportes (Emilio Mújica Montoya); el de Hacienda (Julio Rodolfo

grupo distante a la vez del partido y del sector financiero tradicional. Presidencia (entre 1965 y 1970), Hacienda (de 1973 a 1975) y el IEPES (durante la campaña electoral) serán los viveros a los que recurrirá López Portillo para forjar su equipo.

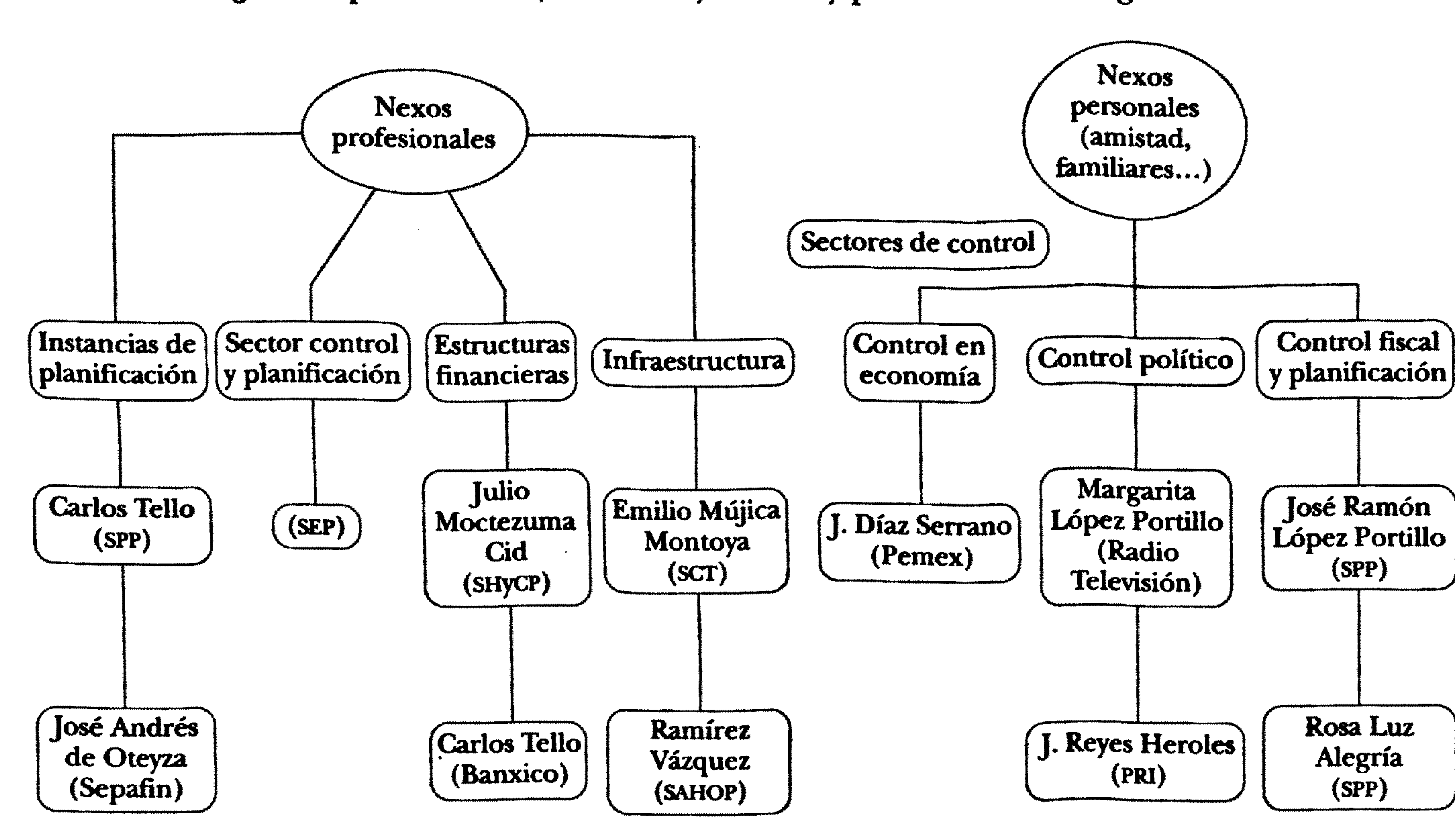
El cuadro siguiente aclara las funciones asumidas por cinco diferentes personajes.

Cuadro 2
El equipo económico del primer gabinete de José López Portillo

	Julio Moctezuma Cid	*Carlos Tello Macías*	*Fernando Solana Morales*	*Emilio Mújica Montoya*	*Enrique Velasco Ibarra*
Presidencia 1965-1970	Director de Inversiones Públicas 1965-1970	Consejero del Secretario de Presidencia 1965-1970	Miembro de la Comisión de Administración pública 1965-1966	1. Director del Plan sectorial 1965-1970 2. Consejero del secretario de Hacienda 1973-1975	Subdirector general de Planeación 1966-1970
Hacienda 1973-1975	Oficial mayor, SHYCP 1974-1975	1. Subdirector general de crédito, SHYCP 1970-1975 2. Secretario de Ingresos, SHYCP 1975-1976	Subdirector general de Planeación y finanzas de la Conasupo (Sepanal) 1970-1976	1. Director general de la Administración, SHYCP 1974-1975 2. Oficial mayor, SHYCP	1. Director general de Administración, SHYCP 1974-1975 2. Oficial mayor, SHYCP 1975-1976
1er gabinete J. López Portillo 01/12/76	Secretario de Hacienda 1976-1977	Secretario de Programación y Presupuesto 1976-1977	Secretario de Comercio 1976-1977	Secretario de Comunicaciones y Transportes 1976-1982	Secretario privado del presidente 1976-1978

Moctezuma Cid) y el de Comercio (Fernando Solana). Alejandro Carrillo Castro e Inés Solís –miembros de la CAP– desempeñarán un importante papel en la reforma administrativa de 1977.

Figura 2
José López Portillo (1976-1982). Nexos y puestos en el alto gabinete



Sin embargo, la experiencia administrativa común con el jefe de la nación se halla lejos de asegurar por sí sola la homogeneidad del grupo de trabajo. Sus dirigentes no tuvieron sino contactos esporádicos con López Portillo, en vista de los desplazamientos administrativos de éste. No se trata de un equipo que, habiéndose originado en la CAP, hubiera seguido desarrollando reflexiones y acciones comunes que le permitiesen forjar un conjunto de valores, un método de trabajo, unos conocimientos sinérgicos y lealtades con grupos sociales que fueran complementarios. No estamos en presencia de un grupo con un proyecto común. Su alejamiento respecto de la camarilla de los economistas financieros constituye el vínculo principal entre sus miembros, pero su dispersión intelectual (no representan una corriente macroeconómica precisa) los hace vulnerables ante el clan de los financieros, que se agrupan en torno a un dirigente, Antonio Ortiz Mena, y comparten una misma lógica de acción.

La ausencia de un equipo único fortalece a la presidencia como el "núcleo de decisión central" y aumenta el peso de las lealtades en detrimento de un compromiso ante algún proyecto.

La reforma administrativa

Es una realidad que las principales aportaciones de López Portillo para refuncionalizar el Estado siguen siendo la reforma administrativa y la creación de una nueva secretaría.

Verdaderos pilares del programa que propone José López Portillo a su llegada al poder, aquellas reformas se presentan como dos figuras de la modernización que se conjugan en el seno de "la alianza para la producción". Una y otra preconizan un renuevo de racionalidad: la reforma política se inscribe en la línea de un Estado de derecho y la reforma administrativa pretende reorganizar un sector público anár-

quico, ineficaz y corrupto. So pretexto de la racionalidad técnica se monta un aparato legal que sirve de asiento para elaborar vastos programas de desarrollo. Antes de terminar su primer año de gobierno, López Portillo propone al Congreso más de veintisiete reformas a la Constitución. Algunas son de primera importancia: la Ley sobre Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), la Ley de la Organización de la Administración Pública Federal (LOAPF) y la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados del Sector Público tendrán efectos reales en la reorganización del sistema.

Complementarias, la LOPPE y la LOAPF atacan diferentes esferas de disfunción del régimen.

La reforma política es un factor de descompresión; se trata de una estrategia para atenuar la astenia electoral y prevenir los conflictos sociales que la izquierda trata de recuperar. Debe "aumentar la representación política para englobar el mosaico de opiniones, reducir la incredulidad de los electores ante los resultados y disminuir las irregularidades que lesionan la voluntad popular expresada en las urnas". La LOPPE, obra de Jesús Reyes Heroles, será ratificada en diciembre de 1977.[10]

Para el presidente, Jesús Reyes Heroles, persona de su confianza, posee diversas ventajas.[11] Su condición de hijo de

[10] La LOPPE abre el sistema partidista a cierto número de pequeñas organizaciones, además del Partido Comunista Mexicano (PCM), que fundado en 1919 es la organización política más antigua en México. Aquella ley permite el registro legal del Partido Socialista de los Trabajadores (PST), del Partido Demócrata Mexicano (PDM), del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y del Partido Social Demócrata (PSD). Aumenta el número de diputados a 400, de los cuales 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. Sin embargo, el gobierno y el PRI continúan reservándose el control absoluto de los organismos electorales.

[11] Luis Echeverría, Jesús Reyes Heroles y José López Portillo eran amigos de la infancia; hicieron juntos sus estudios de derecho en la UNAM. Re-

extranjero (su padre es español) lo deja fuera del juego de la sucesión presidencial, y su resentimiento contra Echeverría[12] es una muralla contra la influencia de los echeverristas que aún tienen puestos importantes.[13] Por último, Jesús Reyes Heroles es un ideólogo cuyo prestigio personal rebasa los confines del partido en el poder y su amplia experiencia como estratega político no necesita demostración.[14]

El jefe de la nación puede así concentrar su atención en la reforma administrativa, que a sus ojos es el aporte específico de su gestión. Además, la ha hecho necesaria el crecimiento un tanto anárquico de la administración durante el sexenio anterior. Entre las principales medidas que estructuran la reforma administrativa se cuentan, por un lado, la reorganización de las secretarías, que se constituyen en cabezas de sector de las múltiples empresas estatales, y por el otro la programación del presupuesto.

La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto representa una inmensa aportación a esa reforma. Valiéndose de sus tres subsecretarías –Programación, Presupuesto y Evaluación– y gracias a su control de las políticas públicas, la SPP agrupa ciertas funciones que cumplían tres secretarías: Hacienda, Sepanal y Presidencia. La esfera de in-

---

yes Heroles introdujo a López Portillo en la alta función pública, en la Sepanal, a las órdenes de Martínez Manatou.

[12] Luis Echeverría había tratado duramente al presidente del PRI durante el último año de su mandato (además del "madruguete" que tramó en su contra, lo despidió de manera expedita en el momento del destape de López Portillo).

[13] Tanto el partido, dirigido por Carlos Sansores Pérez, como el Poder Legislativo quedan bajo la influencia del grupo echeverrista, lo cual obliga a López Portillo a reforzar la Secretaría de Gobernación.

[14] Enemigo y rival de Daniel Cosío Villegas, es en cierto modo portavoz del ala "izquierda" del PRI. Preconiza una apertura controlada del sistema. Su nominación calma a los partidos de oposición, sobre todo a las organizaciones de izquierda, que son las más virulentas.

tervención de la SPP es sumamente extensa: programar la deuda pública, elaborar planes de desarrollo económico (nacionales y regionales), y prever asimismo su financiamiento (inversiones y gasto corriente) junto con las modalidades de su evaluación.[15] La incorporación de la Subsecretaría del Presupuesto, sustraída a Hacienda, permite a la SPP planificar con toda autonomía, si bien hasta entonces las diferentes instancias de planificación estaban sometidas a los dictados de la SHYCP. Por lo demás, la SPP coordina numerosos programas de desarrollo: el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Coordinación general del Plan nacional de zonas deprimidas y grupos marginales (Coplamar), que amplían su esfera de acción. También coordina el Programa integral de desarrollo regional (Pider).[16] La Secretaría de Programación y Presupuesto es una supersecretaría: posee el presupuesto y se conecta con las regiones. Estos dos ramos le conceden un control casi total sobre el resto de la administración pública. Ambos le aseguran un lugar central: al mismo tiempo administra y da coherencia a las políticas sectoriales y regionales.

La primera tarea que el jefe de la nación asigna a aquella nueva administración es elaborar el Plan Global de Desarrollo. Es éste un enorme proyecto enmarcado por dos leyes: la Ley de Programación, Control y Gasto Públicos y la Ley General de la Deuda Pública.[17] Se pensaba que estableciendo

[15] M. del C. Pardo, *La modernización administrativa en México: 1940-1990*, México, INAP/Colmex, 1993, p. 102.

[16] El SAM trata de lograr la autosuficiencia alimentaria y el mejoramiento de la nutrición de los sectores desfavorecidos; Coplamar estaba destinado a los grupos y a las regiones más pobres y realizaba las tareas pertinentes (dotación de agua, construcción y rehabilitación de edificios escolares, asistencia en materia de salubridad). El Pider, incorporado al Contrato Único de Coordinación, estaba ligado al SAM; participaban en él el gobierno federal, los gobiernos regionales, las instancias municipales y los habitantes. Funcionó hasta 1988.

[17] *Boletín Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1976.

un marco formal y legal para racionalizar la esfera pública se podría emprender la lucha contra los feudos administrativos que bloqueaban la eficacia de la gestión gubernamental.

Pese al panorama extremadamente favorable, desde un principio se percibe cierto número de debilidades.

Las reformas emprendidas por el nuevo jefe de la nación desplazan a los órganos de decisión tradicionales y modifican las reglas del juego y los espacios en donde se desarrollaba la lucha por la sucesión. Son reformas que agudizan la división entre los diferentes actores: táctica peligrosa cuando no se dispone de un grupo unido y homogéneo que comparta una experiencia de trabajo y un proyecto, y sea capaz de socializarlos y hacer frente a los enemigos potenciales. Por lo demás, aquellas reformas suscitan vivas críticas: los políticos acusan a López Portillo de ser un administrador que ha abandonado en otras manos la reforma política, en tanto que los hombres de Hacienda ven que disminuye su fuerza de manera considerable.

La SPP: una estructura de unión para un equipo

Desde el sexenio anterior, las luchas más visibles en la administración oponen a los distintos clanes de economistas. A partir de 1976 los conflictos se organizan alrededor de una nueva secretaría, la SPP. Sus causas directas son la panoplia de medios que la reforma administrativa ha concedido a Programación y Presupuesto y el correlativo debilitamiento de Hacienda. En aquel conflicto intervienen otras secretarías, como la de Comercio (SC), la de Fomento Industrial (Sepafin) e incluso una empresa estatal como Pemex. Entre aquellos actores se forjan alianzas temporales: son alianzas muy fluidas que se modifican con suma rapidez. Ningún antagonismo es definitivo y ningún vínculo es permanente.

Vamos a emprender una disección analítica de la larga lucha a la que se entregaron los economistas en el transcurso

del sexenio lópezportillista. Se trata de subrayar el tipo de capacidad organizacional que debe desplegar un conjunto de actores para imponerse, en función de los elementos de que dispone, en el contexto político administrativo mexicano y ganar la presidencia en 1981. Esto permite apreciar mejor la naturaleza de las obligaciones sistémicas: tanto las permanentes (por ser inherentes al sistema) como las que fluctúan con la coyuntura.

En cada caso habremos de describir las especificidades del contexto institucional en que van a desenvolverse los conflictos entre los principales responsables de las decisiones.

La conquista de SPP: la apuesta de los economistas (1976-1979)

De 1976 a 1979 las rivalidades continúan contraponiendo a los clanes de los estructuralistas y los monetaristas.

En un primer momento el clan de los monetaristas trata de reducir el poder del nuevo feudo de los economistas estructuralistas: la SPP. La dificultad de la tarea los lleva a reconsiderar aquella estrategia; entonces deciden tomarla. Las dos grandes operaciones montadas por los monetaristas consisten en atacar y luego "tomar" una administración dotada de grandes ventajas institucionales.

Las lógicas de acción de los grupos de economistas de 1976 a 1977

Gracias a la reforma administrativa, la SPP posee elementos organizacionales extraordinarios. Otras medidas vienen a reforzar su capacidad de acción: el creador de la SPP es llamado a dirigir Hacienda, y las asociaciones profesionales –en particular el Colegio Nacional de Economistas– quedan en manos del grupo de los economistas estructuralistas.

Desde la óptica presidencial, la reubicación del presupuesto en la SPP debería garantizar el éxito de la nueva secre-

taría. En efecto, se trata de una amputación dolorosa para Hacienda: en el plano cuantitativo pierde una cuarta parte de sus estructuras, y en el cualitativo, es despojada de una verdadera reserva clientelar. Ciertamente el presupuesto asigna a cada secretaría el dinero del que dispondrá el año siguiente; además supervisa el empleo de los recursos atribuidos a las diferentes dependencias de la Federación y de la capital. Como un verdadero Jano, acumula tareas de gendarme y de benefactor. Es comparable a la Dirección General de Seguridad Nacional de la Secretaría de Gobernación: una reserva de informaciones guardadas celosamente y utilizables en el momento deseado. En cierto modo, es "el ojo de Hacienda".

Por otra parte, López Portillo asestó a la SHYCP un golpe maestro colocando a su cabeza al hombre que, de alguna manera, había sido su sepulturero, Julio Rodolfo Moctezuma Cid, quien no sólo no pertenece al grupo de los financieros sino que –peor aún– está ligado a la CEPAL: esa carta de presentación hace de él un personaje disminuido en Hacienda, lo cual también debería debilitar la unidad de los monetaristas.[18] En fin, López Portillo opera un enroque para fortalecer mejor el control recíproco de ambos clanes de economistas: para la SPP nombra a Tello, que había trabajado en Hacienda, y a Moctezuma Cid, que había constituido la SPP, para Hacienda. Cada cual conoce el medio en que evoluciona el otro (sin olvidar intereses y clientelas).

En fin, hasta 1979 el Colegio Nacional de Economistas permanece en manos de los "estructuralistas", privando así a los "monetaristas" de gran parte de su capacidad de diálogo con el gobierno. El Colegio, y en menor grado la LER, serán un campo de batalla en donde se librará una feroz lucha interinstitucional.

[18] Como director del IEPES, Julio Rodolfo Moctezuma Cid fue instigador de la fragmentación de la SHYCP, proceso al que se aplicó con mayor entusiasmo por estar convencido de que dirigiría la SPP.

Sin embargo, el clan de los planificadores presenta debilidades, pues la inexperiencia del personal y su desorganización no les permiten sacar provecho de su inmensa ventaja organizacional. Las tres subsecretarías de la SPP (Programación, Presupuesto y Evaluación) provienen de administraciones diferentes. Esa falta de unidad se refleja en las modalidades de decisión. Las dependencias técnicas de la Subsecretaría del Presupuesto provienen de Hacienda; la de Programación es un *patchwork* de estructuras y funciones recuperadas de diversas instituciones: de Presidencia, de Sepanal y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt); por tanto, reúne visiones e intereses diferentes y en ocasiones divergentes. En fin, la Subsecretaría de Evaluación es producto de la imaginación administrativa: allí se recluta a un personal sumamente joven, dotado de una experiencia profesional de lo más heterogénea. Encargada de juzgar los logros de las demás secretarías, Evaluación provoca temores, y la falta de definición de su papel crea importantes problemas de jurisdicción en toda la red administrativa.[19]

Surgidas de administraciones con lógicas tan diferentes, Programación y Evaluación no logran armonizar sus métodos de trabajo. En cambio, Presupuesto presenta una enorme coherencia interna que le permite reorganizar sus fuerzas. Para empezar, goza del privilegio de la antigüedad: conserva su personal, su clientela, su estilo y sigue ligada a su antigua Secretaría. Por lo demás, todo los une: hablan el mismo lenguaje y comparten la misma visión de las causas y de las soluciones para los problemas económicos y financieros que aquejan al país. Por su parte, Hacienda se refuerza: en junio de 1977 crea la Dirección General de Programación bajo el control del subsecretario Miguel de la Madrid, lo cual le otor-

[19] J. Bailey, *op. cit.*, p. 51.

ga facultades semejantes a las de la Subsecretaría de Programación de la SPP.[20]

Las rivalidades institucionales que oponen a la SPP y a Hacienda son resultantes de su situación organizacional, que es totalmente antagónica. Por ley, la SPP debe fijar el presupuesto de ingresos y gastos, supervisar su ejecución y preparar una auditoría basada en las cuentas de las dependencias, en tanto que Hacienda conserva el control de la política monetaria, administra los ingresos por concepto de impuestos y de operaciones de crédito y determina el uso de los fondos provenientes de préstamos. Hacienda gana poder controlando la política fiscal; debe frenar el gasto. "No podemos permitirnos esas salidas de dinero" es el refrán que puntúa sus respuestas ante las demandas de las diferentes secretarías. En cambio, la SPP enriquece su capacidad de influencia sobre las demás secretarías y dependencias gubernamentales al conceder partidas presupuestales. Los ángulos según los cuales la SHYCP y la SPP evalúan los diferentes programas son distintos: los límites aceptables de la deuda pública sirven de criterio a Hacienda para fijar el monto de los gastos, en tanto que las decisiones de la SPP se guían por el presupuesto global interno de la administración.[21]

Aunque, en teoría, hayan tenido que cooperar muy de cerca para planificar el presupuesto, coordinar las políticas monetarias y fiscales y ajustar el gasto a los ingresos por formular, además de decidir las diferentes secuencias del presupuesto, las divergencias de interés de ambas secretarías las contraponen constantemente.

También rivalizan en el plano clientelar. La restructuración administrativa y la sectorialización de la administración

[20] Esta dirección general será atribuida a Carlos Salinas de Gortari.

[21] La SPP determina el monto de los gastos; la SHYCP elabora el programa financiero del sector público a partir del cual se calcula la cuantía de la deuda pública.

(agrupar bajo una misma "cabeza de sector" a las diferentes empresas estatales o a los organismos descentralizados) obligan a reubicar a las viejas clientelas de cada secretaría, avivando las luchas intestinas.

En orden de importancia, la Secretaría de Fomento Industrial (Sepafin, ex Sepanal) y luego la SHYCP cuentan con el mayor número de empresas paraestatales. En cambio, son feudo de la SPP aquellas empresas en que la participación del Estado es mayoritaria. Las instituciones nacionales de crédito, la banca mixta, los institutos de seguridad social y seguros, tanto como los fideicomisos financieros dependen de la coordinación de la SHyCP. El sector privado, financiero y productivo es su principal red clientelar. En cambio, los funcionarios forman la clientela de base de la SPP. La Secretaría de Comercio y la de Fomento Industrial eligen sus campos respectivos. La primera incorpora a la clientela de Hacienda, en tanto que la segunda (Sepafin), a los clientes de la SPP. Como es enteramente natural, la identidad de sus redes lleva a esas diversas células administrativas a concertar alianzas tácticas, implícitas o explícitas. En esa lucha la SPP posee una ventaja: encargada de someter a la consideración del Ejecutivo las propuestas de fusión, de liquidación y de disolución de las entidades paraestatales, debe ser la principal beneficiaria de aquellas transformaciones administrativas.

En otras palabras, la capacidad de réplica de Hacienda prueba que la simple transferencia de una dependencia administrativa es insuficiente para asegurar su transformación. El peso de los intereses creados y el de las clientelas rebasan el papel formal que le asigna el organigrama de la administración y le permiten desplegar una serie de tácticas para neutralizar en un primer momento y luego recuperar la ventaja sobre el grupo adverso.

Desde un principio la cooperación entre ambas secretarías fue inexistente. Según Hacienda, Carlos Tello trataba de monopolizar el poder sobre las decisiones financieras; para la

SPP, Moctezuma Cid complicaba la ejecución del presupuesto, retrasando las acciones sobre las transferencias previamente autorizadas por la SPP. Ese antagonismo latente se acentúa a fines de 1977, en el momento de decidir el presupuesto para 1978. La Subsecretaría de Presupuesto actúa por su lado y reajusta todos los programas de desarrollo sin consultar al personal de Programación o de Evaluación. Ese primer enfrentamiento culmina con un desacuerdo de ambos grupos sobre el monto del presupuesto de 1978. En octubre de 1977, el jefe de Estado recibe dos documentos cuyos análisis son opuestos. López Portillo convoca a una comisión mixta, la Comisión de Gasto y Financiamiento, que incluye a miembros de la SPP y de la SHyCP y está encargada de reintegrar en el plano administrativo las funciones que habían sido separadas en el plano legal. Es la confesión evidente del fracaso de la SPP.

Por lo demás, el jefe del Ejecutivo pide su renuncia a Tello y a Moctezuma Cid.

Sin menospreciar la influencia de las presiones externas (situación de debilidad de la economía nacional e internacional), las características organizacionales del grupo de economistas ortodoxos explican su éxito en aquella primera etapa. Su equipo es homogéneo: bajo la dirección de un verdadero guía, posee una sólida convicción y se agrupa en torno a valores forjados mucho tiempo atrás. Además, muestra una fuerte superioridad técnica (los ortodoxos ofrecen mejores estimaciones) y goza de un apoyo extraordinario: la importancia y el impacto de una clientela de peso en términos decisorios. Además, los monetaristas hicieron evidente la incapacidad profesional de los estructuralistas (sus previsiones) y pusieron de manifiesto el funcionamiento anárquico de su feudo: la SPP.

La renuncia de Carlos Tello y de su equipo manifiesta el éxito de aquella empresa y el fin de una primera batalla en un conflicto de largo aliento.

Una reorganización de estrategias de los economistas ortodoxos; 1977-1979

Pese a aquel primer fracaso, López Portillo persevera en sus intentos de debilitar a Hacienda en el plano organizacional y fortalecer de manera paralela a la SPP. Con la esperanza de modificar su imagen de ineficacia, el presidente nombra a un prestigioso administrador (Ricardo García Sáinz) para la jefatura de la SPP, y a un reconocido cepalino (David Ibarra) para la de Hacienda, a manera de obstaculizar la solidaridad de los monetaristas.[22] Sin embargo no puede cambiar al resto del equipo de la SHyCP; sería una operación suicida para la economía nacional, pues los hombres de Hacienda conocen el oficio y disponen de una poderosa red de alianzas con los sectores privados nacional e internacional.[23]

Sin embargo la SPP ha dejado de ser funcional: su equipo no puede administrar la situación. En particular, se muestra incapaz de cumplir su misión principal: elaborar y presentar el Plan Global de Desarrollo (PGD). ¿Qué puede explicar ese fracaso?

Ante aquella situación, el clan de economistas ortodoxos dirigido por el subsecretario de Crédito de la Secretaría de Hacienda, Miguel de la Madrid, reacciona pronto y cambia

[22] Ricardo García Sáinz Lavista, jurista, nació el 9 de junio de 1930: Su pertenencia al PRI desde 1954 es sobre todo formal, pues no ejerce en él ninguna función de importancia. Fue subdirector administrativo y luego director general de Conductores Mexicanos, S.A. (Condumex) (1956-1957), subdirector general administrativo del Instituto Mexicano del Seguro Social –IMSS– en 1966 y subsecretario de Industria Paraestatal en la Sepafin en 1976.

[23] Como subsecretario de Crédito, Miguel de la Madrid era el legítimo candidato a dirigir Hacienda; al conocer la nominación de David Ibarra presenta su renuncia al jefe del Ejecutivo, quien la rechaza, consciente de la necesidad de proteger el buen funcionamiento de Hacienda. Entrevista con Miguel de la Madrid, 30/09/94.

de táctica. Al no poder contrarrestar la fuerza de la SPP, de 1977 a 1979 intenta apoderarse de ella y hacerla feudo suyo. En efecto, si bien él no tiene el control de Hacienda, pues ésta se halla bajo la dirección de un estructuralista, y por otra parte la SPP ofrece ventajas extraordinarias en el plano organizacional, acapararla le permitiría estar mejor situado en la lucha contra los estructuralistas. Para lograrlo De la Madrid despliega diferentes tácticas. Por una parte, recompone su red de alianzas tácitas y coyunturales en la alta administración: utiliza los antagonismos (o las simpatías) de carácter ideológico, saca provecho de las amistades (o las antipatías) personales para participar en la definición de las grandes políticas del sexenio. Por la otra, maneja un arma que ya ha demostrado ser eficaz en el pasado: los rumores y la desinformación se multiplican para perturbar cualquier toma de decisiones.

Ahora bien, el equipo de la SPP, dirigido por García Sáinz, manifiesta gran incapacidad estratégica para prever y contrarrestar los golpes políticos que le asestan. Esas dificultades están en el origen de su lentitud para elaborar el Plan Global de Desarrollo y su impotencia final para defenderlo públicamente. Pero el PGD es la mejor carta de López Portillo. Deseoso de que su criatura prospere, el 21 de mayo de 1979 el presidente decide entregar la SPP a los monetaristas y nombra a Miguel de la Madrid para que la dirija.

Desde la óptica presidencial, la incapacidad que ha mostrado la SPP para alcanzar sus objetivos ha sido dramática. En efecto, esa secretaría representa la aportación personal del jefe de la nación para el proyecto de modernización del sistema político (lanzado por su antecesor). Echeverría había promovido a una nueva generación y una nueva racionalidad (desplazando el lugar de lo político). López Portillo aportaba la estructura. Aunque esos agregados sucesivos no hubieran seguido un esquema planificado de antemano, lo cierto es que una lectura *a posteriori* muestra que la falta de correla-

ción entre el grupo y la estructura (López Portillo descartó a una parte de los economistas planificadores demasiado ligados al presidente anterior) condujo al fracaso los intentos de ambos jefes de Estado.

Desde su creación hasta el mes de mayo de 1979, la historia de la SPP posee un carácter pedagógico para todo gran reformador. Su historia demuestra la vacuidad de un proyecto cuando no se reúnen los recursos necesarios: un equipo unido en torno a un hombre y a un referencial, una estructura administrativa que permita la definición y la aplicación del proyecto, y evidentemente una concepción globalizante del crecimiento y del desarrollo del país. Desde 1970 la falta de coordinación de esos elementos bloqueó los intentos de reforma. De manera paradójica, la red principal de actores que había perturbado el proyecto de reforma echeverrista —el grupo de financieros ortodoxos— logra apoderarse de la base que le faltaba para proponer su propio proyecto de reforma social: la nueva administración, la SPP. Esta célula se había concebido con objeto de menguar la fuerza de los financieros, de repartir de manera más equitativa el poder entre los diferentes grupos del entorno administrativo a fin de fortalecer así la capacidad de decisión del jefe de la nación. Tomándola, el clan de los economistas ortodoxos habrá de unir la fuerza que le da su espíritu de unión a la que le proporciona aquella "supersecretaría". Por ello la SPP se transforma en un trampolín hacia la presidencia.

El hecho de haber logrado conquistar ese puesto revela la eficacia política de aquel núcleo de actores; el interés despertado por la SPP en este grupo también refleja las oportunidades que ofrece esa nueva administración. ¿Cuáles son las estrategias ganadoras que habrán de desarrollar Miguel de la Madrid y su grupo, una vez a la cabeza de la SPP, a fin de apoderarse de la Presidencia de la República?

De la SPP a la Presidencia: 1979-1981

El nombramiento de Miguel de la Madrid a la cabeza de la Secretaría de Programación y Presupuesto favorece la reconciliación de las dos secretarías y la consolidación de alianzas entre su personal respectivo.[24] Privados de su arena principal, la SPP, los economistas planificadores circunscriben sus luchas al espacio del Colegio Nacional, pero ya no representan ningún peligro real. El rival del grupo de los financieros ortodoxos pasa a ser el grupo reunido en Pemex, la empresa petrolera nacionalizada, bajo la dirección de Jorge Díaz Serrano. El conflicto ya no es ideológico: Díaz Serrano se acerca a las opciones que sostienen los financieros. En lo sucesivo, va a desplegarse una lucha personal por el poder. En efecto, Pemex es una estructura poderosa. Después de 1978 se beneficia con una parte importante de los ingresos del Estado y ejerce fuertes presiones para acrecentar sus recursos; en 1981 la paraestatal representa por sí sola 22% del presupuesto. Aquella disponibilidad presupuestaria le otorga una posición de fuerza innegable; le ofrece la posibilidad de constituir una red de aliados sin precedente (mediante diferentes mecanismos como los contratos, el patrocinio, etc.), en tanto que ocupa una posición de monopolio como proveedora de fondos del gobierno. Es significativo que Jorge Díaz Serrano sea el orador principal en ocasión de la cuarta reunión de la República en Querétaro, el 5 de febrero de 1981; en el simbolismo del régimen mexicano aquella distinción coloca al director de Pemex a la cabeza de la carrera por la candidatura presidencial.

Ante aquel poderoso enemigo, Miguel de la Madrid habrá de desarrollar una serie de estrategias que resultarán triunfadoras.

[24] En el curso de ese proceso, David Ibarra –estructuralista– pronto queda marginado: López Portillo lo sustituye con un hombre cercano a Miguel de la Madrid, Jesús Silva Herzog.

El jefe de la SPP constituye un equipo sólido: coloca al joven Carlos Salinas de Gortari como secretario técnico del gabinete económico (sustituyendo a Antonio Ugarte), y a Alfredo del Mazo a la cabeza del Estado de México (contra Hank González y el grupo Atlacomulco). Después de 1979, el grupo que integra la SPP se caracteriza por su gran homogeneidad social, profesional y educativa, y muestra una fuerte unidad de perspectivas sobre la naturaleza de los problemas y de las soluciones que México debe enfrentar. La consolidación del equipo de la SPP y la unificación de sus puntos de vista le permite elaborar rápidamente el PGD. Es éste un documento fabricado por el equipo de De la Madrid y Salinas de Gortari, al gusto del jefe y con la distinguida presencia de la doctora Alegría, ¡lo que permite a Miguel de la Madrid ganar la designación por la que tanto había trabajado!

En tanto que la lucha por el poder se circunscribía al espacio de los grupos de economistas, De la Madrid gozó del apoyo del sector privado. Por otra parte, como subsecretario de Crédito fue uno de sus principales interlocutores en el gobierno. Sin embargo los dividendos de la política expansionista en el plano petrolero atraían la mirada de los hombres de negocios hacia Pemex y su jefe, J. Díaz Serrano. Consolidar en su favor el apoyo decisivo del sector privado es para De la Madrid tarea prioritaria. Como antiguo empresario, Jorge Díaz Serrano dispone de una red de contactos de primera calidad, y el éxito de su política petrolera saca a flote el peso y la cuantía de sus aliados en ese sector.[25]

[25] Nacido el 6 de febrero de 1921 en Nogales, Sonora, es hijo de un funcionario público y sobrino de un altísimo funcionario. Ingeniero mecánico del Instituto Politécnico Nacional (IPN), se especializa enseguida en Estados Unidos en la construcción de motores diesel. Empeñado en la vida profesional, pronto funda su propia empresa y vende a Pemex material de perforación. El sector privado le permite cultivar cuidadosamente altísimos contactos. Aunque se acerque a la función pública cuando sus ami-

Para revertir la situación a su favor, De la Madrid y su propio grupo aprovechan de manera oportuna algunas situaciones. Sacan beneficio de la gran aversión que conservan los altos funcionarios hacia los empresarios y presentan a Díaz Serrano como "el hombre del sector privado" o, peor todavía, como "el hombre de los norteamericanos", imagen ésta cargada de consecuencias en un México donde prevalece una fortísima susceptibilidad nacionalista y antiestadunidense. De la Madrid y su grupo explotan el temor que despierta la fuerza ascendente del director de Pemex entre la clase político-administrativa mexicana, razón por cual se forjan así alianzas provisorias con sus enemigos de antaño. A ese respecto, es ejemplar el pacto aprobado entre el jefe de Sepafin, De Oteyza, y el propio De la Madrid.

Por lo demás, el secretario de Programación utiliza la desconfianza progresiva que inspiran (con gastos considerables) las políticas petroleras expansionistas en el sector de Hacienda, cuyo conservadurismo económico es de sobra conocido. Miguel de la Madrid jugará la carta de la prudencia. Tranquiliza al mundo de los negocios: él es al fin y al cabo la cabeza visible de un grupo poseedor de una larga experiencia, reconocido por el medio empresarial, nacional e internacional. De la Madrid es una garantía contra el espíritu aventurero de Jorge Díaz Serrano.

La figura siguiente explica la evolución de las alianzas forjadas por la SHYCP y la SPP.

"Estar en la mente del presidente" parece ser una de las llaves que permitirán abrir las puertas del reino. Aparentemente la diversidad de acciones que Miguel de la Madrid ha desplegado demuestra la eficacia de ese consejo. Por una par-

---

gos Echeverría y López Portillo llegan al poder, todo en él denota su identificación con el mundo de los negocios: sus estudios, sus contactos y su estilo personal.

Figura 3
Evolución de las relaciones entre SHyCP y SPP. 1976-1981
Flujo de interacciones

Primera etapa
(dic. 1976-nov. 1977)

SPP

Plan
Presupuesto
Evaluación
SHyCP
Sepafin
Banxico

Segunda etapa
(nov. 1977-mayo 1979)

SPP

Plan
Presupuesto
Evaluación
SHyCP
Crédito
Sepafin
Pemex
Banxico

Tercera etapa
(mayo 1979-sept. 1981)

SPP

Plan
Presupuesto
Evaluación
SHyCP
Crédito
Sepafin
Pemex
Banxico

te, apuesta al gran personalismo que empapa al sistema;[26] en ocasiones adopta la política del justo medio, asociada a la virtud cardinal aristotélica: la prudencia; la llama "compromiso". Jamás se opuso abiertamente a la inclinación de López Portillo a pedir préstamos sin por ello aceptar las políticas distributivas que sugería Tello.[27] Hábil, De la Madrid disimula su opinión y más bien formula preguntas con la intención de poner en aprietos a sus oponentes.

El jefe de la SPP desempeña a la perfección el papel de "tapado". En tanto que la función institucional no lo autorice, permanece como un hombre sin brillo personal, pero puede transformarse y figurar en primer plano cuando estima que las condiciones son favorables o necesarias.

En fin, es muy probable que las intervenciones de Echeverría en favor de los estructuralistas hayan favorecido a Miguel de la Madrid. López Portillo hubo de tomar distancias para fortalecer su imagen personal; a este respecto, le era útil entregar el poder a los enemigos de Echeverría. Por lo demás, sus intervenciones endurecen la posición del sector privado contra las fuerzas populistas del PRI.

Pero la causa principal del éxito de Miguel de la Madrid y su grupo en ese maratón por la presidencia sigue siendo la presentación y luego la aplicación del Plan Global de Desarrollo (PGD). Para el jefe de la nación es prueba suprema de la aptitud para gobernar, porque subraya la capacidad intelectual para definir políticas públicas, globales o sectoriales, con vistas a aumentar la racionalidad administrativa; pero

[26] Coloca al hijo del presidente en la SPP y da a Rosa Luz Alegría un importante papel en la presentación del Plan Global de Desarrollo.

[27] La evaluación del crecimiento del PIB para 1981 dividía a los miembros del gabinete: De Oteyza quería un crecimiento de 10% e Ibarra de 6.7 o 7%; De la Madrid zanja la dificultad proponiendo 8%. Mientras los precios del petróleo siguieran siendo elevados, era factible arriesgar una tasa de esta índole. Entrevista con De la Madrid, 30/09/94.

también muestra la habilidad política para logar la aceptación de los nuevos programas.

El éxito de aquel conjunto de estrategias y tácticas permite a Miguel de la Madrid ser postulado en septiembre de 1981 como candidato del PRI para las elecciones presidenciales. En el espacio de diez años, es el tercer candidato que no puede exhibir ningún capital político electoral; además, aun siendo jurista de formación, se ha especializado en administración pública. En fin, el hecho de que la SPP se convierta en plataforma de lanzamiento a la presidencia representa una innovación de peso en el sistema político mexicano, lo cual refleja un desplazamiento en los mecanismos de representación y legitimación del sistema. En efecto, hasta fechas muy recientes la Secretaría de Gobernación había sido el canal de promoción hacia la presidencia. En 1975 la Secretaría de Hacienda acaba por destronarla en esa facultad extra constitucional. Este desplazamiento indica que los políticos –quienes organizaban el aparato de seguridad interna y externa, revisaban constantemente sus redes, etc.– habían perdido cierta capacidad de gestión en beneficio de actores más aptos en tareas de *manager*, en vista de la complejidad de las áreas por administrar. Se había modificado la importancia de los problemas nacionales.

Confirma estos argumentos el hecho de que Programación y Presupuesto sustituya a Gobernación como plataforma para la candidatura en las elecciones presidenciales.

EL SEXENIO DE LÓPEZ PORTILLO: UNA ENSEÑANZA PARA LOS REFORMADORES

Al analizar aquellas estrategias, hemos aclarado el papel y el lugar del presidente en el funcionamiento del sistema. En efecto, como lo repite incansablemente López Portillo en sus memorias, el presidente debe reequilibrar y redistribuir sin

cesar el poder entre las diferentes facciones, lo que también es para él un modo de resguardar el poder presidencial. El presidente debe evitar siempre que algún grupo o alguna institución predomine demasiado sobre los demás: ese desequilibrio rompería la armonía, sería fuente potencial de conflictos y pondría en peligro la autoridad que posee el jefe del Ejecutivo sobre el resto de la administración.

A todo lo largo de su sexenio, José López Portillo no deja de "volver a colocar la pelota en el centro". En primer término, la creación de una supersecretaría como la SPP refleja la voluntad de contrarrestar institucionalmente el poder de Hacienda. De 1976 a 1979, dota a los frágiles equipos que ocupan la secretaría de elementos importantes que les permitan entrar "de igual a igual" en competencia contra los financieros que, por su parte, están dotados de cierto espíritu de unidad y gran disciplina, y además presentan líneas de acción muy coherentes. Todo ello indica también la extrema importancia de la armonía y del justo medio en la composición de los gabinetes y de las políticas. Para el equilibrio del sistema es vital que en las esferas política y administrativa, los diferentes clanes que hay en el partido se encuentren representados de manera proporcional a su fuerza política. Por eso es normal que en un mismo gabinete un secretario monetarista se codee con uno estructuralista. En otras palabras, el jefe de la nación redistribuye las zonas de incertidumbre, redefine las posiciones de los actores y de las instituciones, y marca los márgenes de los juegos y de los intereses. Por ese motivo debe tener la posibilidad constitucional de nombrar y despedir a sus colaboradores cuando lo juzgue conveniente.[28] Esa facultad es uno de los principales medios de que dispone el presidente para organizar y reequilibrar el espacio institucional. Igualmente es la razón por la cual el mandata-

[28] Eso se aplica igualmente al personal político electoral: el presidente interviene en la designación de los candidatos a los diferentes puestos.

rio nombra a su sucesor. Los demás actores se posicionan ante esa constante redefinición y deben adaptar sus estrategias a los nuevos lineamientos que traza la política presidencial. Más que accionar, los responsables de las decisiones reaccionan. Sin embargo sus reacciones no están exentas de consecuencias; confirmando o contrarrestando las disposiciones del jefe del Ejecutivo, establecen a su vez nuevas apuestas y lo obligan a intervenir para corregir o consolidar la situación. Durante la lucha por la presidencia, esas facultades presidenciales obligan a los actores a hacer sus cálculos en función de la mirada y la apreciación del jefe de la nación, señor indiscutible del "dedazo", más que en función de la población. Los propios pobladores tratan de negociar, de presionar y de convencer al Ejecutivo de lo justo de sus demandas: en la capital o en provincia, todas las peticiones se dirigen directamente al presidente y no a los responsables de las carteras. Los secretarios deben proponer soluciones al jefe de la nación, quien se reserva el derecho de escoger la solución más razonable.

Tal como existía en aquel entonces, el sistema presidencial obligaba a los actores a una gran movilidad. Aunque muchos trabajos hayan subrayado la naturaleza y la importancia de los lazos personales, un examen más detenido de las entrañas del sistema muestra que esos lazos no son decisivos. No representan sino una carta suplementaria, un instrumento que ayuda a los actores a forjarse alianzas con mayor facilidad y a penetrar así en otros medios. Los vínculos que se establecen entre los actores son fluidos y cambiantes. Dependen estrechamente de los intereses que están en juego y desaparecen cuando cesan los motivos de la asociación. José A. de Oteyza, uno de los principales representantes del estructuralismo, no vaciló en aliarse a De la Madrid, cabeza visible de los monetaristas, en perjuicio de David Ibarra, quien pertenecía a su equipo. El carácter efímero de esas alianzas también explica el abandono en que cae un jefe de Estado cuando deja la presidencia.

En cierto modo, el sexenio de López Portillo es prototipo de un estilo de gestión que más pretende el consenso y el equilibrio que el cambio; tenía como misión manejar los desajustes provocados por las transformaciones de Echeverría. Esta evocación de los principales engranajes que "sostienen" al sistema político nos permitirá apreciar mejor las transformaciones que habrán de aportar los sexenios siguientes.

Por lo demás, el poder de la SPP explica las causas que contribuyen a fortalecer un organismo.

> Se acostumbra medir el poder de las organizaciones con la vara de los recursos que se les otorgan: gastos presupuestales y múltiples puestos disponibles. Pero es un criterio erróneo si se aplica a la administración mexicana. En efecto, una institución que aparentemente no disponía de un gran presupuesto ni de un personal numeroso logrará dominar la administración mexicana durante el sexenio de Miguel de la Madrid. Lo cual demuestra que, más que la posesión de los recursos, lo que determina el poder de una organización es el control de su distribución.[29]

Al supervisar el presupuesto y el personal, la SPP vigila directamente los recursos más importantes de los funcionarios. También controla la información sobre los programas y los proyectos y garantiza que sólo los que ella apruebe tendrán posibilidad de éxito. La SPP ejerce su vigilancia a partir de una serie de oficinas que posee en todo el país, a fin de coordinar los programas regionales y supervisar los gastos locales. Acceder al presupuesto ha permitido a los miembros de la SPP acrecentar su influencia sobre las oficinas de los gobernadores y empezar a absorber el tradicional patrocinio de Gobernación.

Si la SPP tiene tanto poder, ¿por qué sus primeros jefes no supieron extraerle "la sustanciosa médula"? Antes de mayo

[29] M. A. Centeno, *op. cit.*, p. 316.

de 1979 la SPP no había proyectado más imagen que la del desorden y la anarquía. Por lo demás, esa figura estaba cuidada a voluntad por el grupo de los monetaristas. Al ofrecer poca credibilidad, la SPP no era competidora de buena talla para Pemex ni para Gobernación. Cuando el grupo de economistas financieros se apodera de la SPP bajo la dirección de Miguel de la Madrid, aúna a la fuerza institucional de una estructura administrativa la homogeneidad de su grupo, su *savoir-faire*, sus redes propias y la garantía del viejo paradigma que, a pesar de todo, en el pasado había dado pruebas de sus aptitudes. Esos economistas ofrecen credibilidad suficiente para que otras instituciones empiecen a adoptar un lenguaje y unos procedimientos que tendrían la aprobación de la SPP.[30] Por tanto, la historia de las luchas libradas por los grupos que durante ese periodo se apoderan de la SPP explica las condiciones necesarias para que un núcleo de actores pueda concebir y luego imponer un nuevo proyecto político y social.

Por último, la situación de crisis a la que conduce la gestión lópezportillista sirve de lección para cualquier transformador en potencia. Al igual que los dos sexenios anteriores, la administración de José López Portillo acaba en crisis. En esta ocasión el fenómeno ha alcanzado dimensiones insólitas; en el plano internacional, pone en juego la credibilidad del país.[31] La realidad es brutal en la medida en que el sueño había sido dulce: el oro negro había hecho resplandecer la proximidad y la posibilidad de pertenecer por fin al "Primer Mundo". En el sexenio anterior, el proyecto de mutación política había fracasado por falta de una plataforma administrativa apta para estructurar a un grupo y dar sentido y crédito a su proyecto. El

[30] En 1986 el sector obrero empieza a referirse a la SPP como el cuarto sector del PRI, que es capaz de controlar a los sectores más tradicionales de los campesinos, los trabajadores y la clase media. M. A. Centeno, *idem.*, p. 324.

[31] Se está a punto de declarar la insolvencia. Es el segundo país más endeudado del mundo después de Brasil.

centralismo y el personalismo presidenciales que momentáneamente debían paliar la ineficacia institucional habían funcionado como una lógica de agregación de intereses que había puesto al proyecto en dificultades.

La crisis que aparece en 1981 y se precisa en 1982 es distinta. Tratando de remediar las deficiencias anteriores, López Portillo crea una administración que concentra enormes recursos destinados a proyectar al grupo que abandera un proyecto de desarrollo viable para el país. Por eso el presidente ha puesto tantas esperanzas en su reforma administrativa y en el Plan Global de Desarrollo. Sin embargo, en un principio no se encarga del nuevo organismo ningún grupo estructurado, capaz de lanzar una corriente "renovadora", lo cual explica el mal funcionamiento de aquella "supersecretaría" hasta 1979. Ese organismo sólo adquiere plenitud institucional al pasar a manos de un verdadero equipo (a partir de mayo de 1979). De manera paradójica, ese equipo representa a uno de los dos grupos que el jefe de la nación había querido apartar del centro de decisiones al crear la SPP. Esa situación coloca a López Portillo ante un dilema: o niega la entrada de la SPP al grupo de los financieros y obstaculiza el funcionamiento de un organismo que es su propia obra, o bien da prioridad a su proyecto de reforma administrativa y se doblega ante el grupo de Hacienda. Ese dilema también es la confesión del fracaso presidencial; es el precio de su indecisión o de su incapacidad para forjarse un grupo y para definir de manera más precisa un proyecto. El *boom* petrolero ocultó los retos que se planteaban y concedió un respiro, favoreciendo de manera coyuntural un consenso tácito y momentáneo de los diferentes actores.

Sin embargo, aquella doble indefinición (sobre el proyecto y sobre el grupo) propicia en el mediano plazo la crisis económica. La falta de funcionamiento real de la SPP obstaculiza la implementación de un plan de desarrollo y de un referencial que fuesen consensuados. Esa ausencia promueve

un gran pragmatismo político –"una política a corto plazo"– alentado durante un tiempo por la afluencia de fondos provenientes del oro negro. Ese repentino enriquecimiento aporta al gobierno una nueva legitimidad y mitiga las críticas de los grupos antiexpansionistas en materia de hidrocarburos. Paradójicamente, el principal promotor de una nueva racionalidad administrativa, el propio presidente, se deja marear por la repentina abundancia. Olvidando los principios de la nueva racionalidad, el jefe del Ejecutivo favorece una política sectorial, la del petróleo, en perjuicio de los demás sectores de la economía, lo cual provoca una alianza *contra natura* entre dos corrientes ideológicas y administrativas opuestas (economistas planificadores y economistas ortodoxos). Esas luchas intestinas constituirán uno de los detonadores de la fuerte crisis económica que sufrirá el país a fines del sexenio.[32]

Dotado de un equipo y de una estructura, ¿podrá el grupo de la SPP bajo la dirección de Miguel de la Madrid formular el paradigma capaz de sacar al país del atolladero?

[32] En efecto, la crisis del gabinete económico que culminó con la renuncia de Jorge Díaz Serrano estará en el origen de los problemas petroleros en México.

CONCLUSIÓN

A partir de 1970 México entra en una fase de rápida mutación económica y social. Las estructuras administrativas y políticas resultan obsoletas ante la transformación social generada por la urbanización y la industrialización, frutos del "milagro mexicano".

Para responder a ese importante desafío teatralizado por el movimiento estudiantil de 1968, el gobierno de Luis Echeverría transforma el lugar de la política. Aquella decisión se apoya en la idea de que la legitimidad, es decir, la competencia necesaria para "hacer política", se basa cada vez más en una aptitud, real o supuesta, para la gestión pública. La expansión de la esfera administrativa ocasiona que la categoría de los altos funcionarios parezca la más apta para tomar en cuenta las limitantes ligadas a la complejidad social y la necesidad de coherencia en el mediano plazo. Esta nueva estrategia obliga al presidente a enfrentar una ardua tarea: reconstruir las redes administrativas como instrumento capaz de forjar una nueva mediación social. No sólo se trata de reajustar y coordinar algunas políticas sectoriales; por el contrario, esa profunda mutación tiende a crear un nuevo paradigma global de la sociedad; lo cual genera, entre sus múltiples subproductos, un desplazamiento de los límites sectoriales y una reconsideración de las normas que rigen las interferencias entre sectores. Se procede así a realizar un cambio mayor en todo el aparato de las políticas públicas. Es un nuevo modelo de desarrollo que las élites dirigentes tratan de implan-

tar en México valiéndose de la puesta en marcha de nuevas estrategias de mediación.

El crecimiento de la maquinaria administrativa tiene múltiples repercusiones: por una parte un nuevo personal se impone de manera progresiva y remplaza a los hombres maduros del régimen. Es otra generación de individuos: son jóvenes, invaden todos los sectores, apoderándose desde luego de los de la alta administración, pero también de los de las áreas electorales, asociativas, etc. En su mayor parte son economistas que han recibido un barniz en materia de planificación del desarrollo. Se abandonan de manera irremediable los viejos esquemas polvorientos del reduccionismo jurídico y legal para juzgar a la nación a través del cristal de la economía. Se transforma el aparato administrativo, se multiplican las estructuras ligeras y pululan las comisiones –verdaderas administraciones de misión–, el gabinete cobra importancia y la concertación interministerial se constituye en el lugar por excelencia de las decisiones. Esto permite consolidar las redes centrales decisorias que cada vez son más autónomas, trátese de los hombres o de las direcciones clásicas. El ámbito intersecretarial pasa a ser el lugar en donde permanentemente se elaboran las referencias comunes que permitirán ordenar con mayor coherencia las diferentes políticas públicas. Ese ascenso de lo intersecretarial obliga a construir un órgano que garantice su tutela. En efecto, hasta entonces esa tarea se había repartido de manera más o menos armónica entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Gobernación. La primera jerarquizaba las políticas de gestión económica, en tanto que la segunda estructuraba las cuestiones que trataban de la faceta política de las decisiones. Ahora bien, el fortalecimiento de lo intersecretarial exige un nuevo eje de coherencia de las políticas públicas. Por otra parte, la complejidad de los problemas coloca a los responsables de las decisiones en una lógica de "hiperopción": es preciso encontrar un equilibrio entre algunas exigencias de regulación y de le-

gitimación con frecuencia antagónicas en un incierto entorno técnico y social. Por su parte, el mundo exterior evoluciona e integra nuevos parámetros. En lo inmediato preocupa a los mexicanos la política petrolera que se desarrolla en el ámbito internacional; sus repercusiones en la economía del país y el extraordinario endeudamiento que contrae México hacen cada vez más difícil y costosa la política del avestruz (la negativa a entrar en el GATT, en marzo de 1980). Los viejos referentes ya no son funcionales ante las situaciones complejas y heterogéneas, sean éstas políticas, técnicas o sociales, nacionales o internacionales. Sólo podrán dominar la situación los actores capaces de encontrar pasarelas entre los diversos modos de aprehensión de la realidad.

Si la solución del problema se sitúa en la esfera administrativa, será preciso edificar un nuevo órgano dotado de las cualidades estructurales que permitan manejar de manera eficaz las situaciones de "hipelección".

Tras muchos ensayos infructuosos (¡la ineficiencia del famoso triángulo de la eficacia!) y luego de asumir el poder, José López Portillo crea la institución que parece adecuada para llenar aquella función, la Secretaría de Programación y Presupuesto, y propone una nueva racionalidad administrativa: la planificación. Esas dos novedades, la célula administrativa y el método, no son sino herramientas. Si bien es cierto que son útiles, no bastan por sí solas para garantizar el éxito de la tarea. Como partes de una aleación compleja, esas novedades sólo pueden ser "redituables" bajo la acción de un verdadero equipo dotado de suficientes capacidades en el plano intelectual y en el organizador, a fin de ofrecer un nuevo referencial dotado de nuevas modalidades de mediación social.

¿Sabrá el nuevo equipo que llega al poder en 1982 sacar provecho de los aportes de sus predecesores: el cambio de generación, la nueva racionalidad administrativa e incluso los elementos extraordinarios que provee aquella nueva célula administrativa?

SEGUNDA PARTE

LOS CIMIENTOS DE UN NUEVO PROYECTO DE NACIÓN

INTRODUCCIÓN

Más que ningún otro, el sexenio que comienza el 1º de diciembre de 1982 es un gobierno de transición.

Desde el principio se necesita administrar una doble crisis que sacude fuertemente los cimientos del régimen: una crisis económica acompañada por una profunda crisis de confianza. El problema afecta al país tanto en el medio nacional (huida de capitales) como en el internacional (México deja de ser sujeto de crédito). Entre los miembros del equipo presidencial, ganará la sucesión el grupo capaz de aportar al presidente las soluciones pertinentes para sacar al país del atolladero.[1] Ese grupo deberá proponer soluciones viables que interesen al jefe de la nación y que logren también la aceptación de una gran parte de la clase político-administrativa. Si bien el problema del país es económico, se necesitan cualidades políticas para manejar las soluciones. En otras palabras, la principal meta del sexenio será encontrar un paradigma capaz de contener el estado de crisis del país.

¿Qué grupo contará con aptitudes para enfrentar esos desafíos?, y ¿qué estrategias seleccionará para lograrlo? Éstas son las grandes interrogantes que estructurarán el primer capítulo.

El estudio de los diferentes grupos que se sucedieron en el poder en México desde 1970 nos ha permitido esclarecer

[1] La sucesión empieza a disputarse desde que el nuevo jefe del Ejecutivo asume la presidencia.

los cambios del modelo de acción burocrática. De hecho, hemos analizado el esfuerzo que ciertos grupos han emprendido para transformar una racionalidad administrativa que empezaba a ahogarse y ponía en crisis al sistema, en otra racionalidad considerada más eficaz y más pertinente. El hecho de examinar las etapas seguidas por esta dinámica del cambio y subrayar al mismo tiempo las dificultades que las diferentes propuestas rivales han planteado, nos ha llevado a relacionar las políticas públicas con sus protagonistas esenciales: aquel núcleo duro de actores que se forjó a partir de 1976, y sobre todo de 1979, en el recinto de una nueva administración, la SPP. Sin embargo ese análisis no es suficiente. No permite comprender a plenitud la existencia del proyecto de renovación, ni sus vicios, ni tampoco el alcance de sus resultados. Cambiar un sistema de acción organizacional exige no sólo la existencia de un proyecto, sino además la presencia de un equipo unido, consciente de que participa en una misión de gran envergadura, condición que no se impone por sí sola. Si la SPP fue en México un órgano de innovaciones administrativas y además un foco de creaciones intelectuales y políticas –un laboratorio de experimentación de una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad civil–, es porque supo forjar individuos capaces de responder a esa ambición. Uno de los triunfos de la SPP radica en que fue capaz de funcionar en el momento propicio como una verdadera escuela de aprendizaje para quienes había seleccionado.

Aunque hayamos seguido los desplazamientos de ese grupo y sus modalidades de acción burocrática sobre el contexto político nacional, aún no hemos captado las razones ni la manera en que tomó cuerpo aquel núcleo duro de individuos. ¿Quiénes son estos hombres?, ¿cómo lograron reunirse y forjarse una identidad colectiva propia tal que podemos hablar "de los hombres de la SPP"?, ¿cuáles son los recursos –*ethos*, referencias axiológicas y representaciones del mundo

social– de que son portadores?, ¿por qué y cómo lograron sentirse imbuidos colectivamente de una tarea renovadora?, ¿cuáles son las corrientes internas que atraviesan a ese equipo?

Para responder a estas interrogantes es necesario penetrar más a fondo en ese medio, y sobre todo en sus actores: los hombres de la SPP. Con el afán de examinar este fenómeno a través de un lente sociológico, en el segundo capítulo esbozaremos los principios que estructuran ese "medio de decisión central".[2] Una explicación respecto al poder que ha conquistado aquel pequeño clan sobre la acción pública hace necesario que describamos el origen y el modo de socialización de los protagonistas del grupo: definiremos el perfil del equipo y mencionaremos los escenarios políticos privilegiados donde se ha desplegado. Esforzándonos al mismo tiempo por precisar cómo y dónde se vincula a la esfera política, abordaremos la cuestión esencial de la legitimación de aquella élite autorreclutada: hasta qué punto ha logrado entender y asimilar los datos culturales que imperan todavía sobre la mayor parte de la sociedad.

Sólo después de esclarecer estos aspectos podremos analizar, en la tercera parte, cómo ha administrado su proyecto modernizador el grupo de la SPP.

[2] C. Grémion, "Le rôle politique de la haute administration" en F. De Baecque y J. L. Quermonne, *Administration et politique sous la cinquième République*, París, FNSP, 1981, p. 105.

I. LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO ALGORITMO: 1982-1988

¿Quién es el nuevo presidente?, ¿cuáles son las especificidades de la crisis que debe enfrentar?, ¿cuáles los principales criterios en los que apoyará su acción?, ¿y cuáles los diferentes procedimientos que habrá de adoptar para atender la infinidad de desajustes entre los sectores que la crisis contribuye a ampliar?

Para empezar, examinaremos las estrategias que instaura el presidente Miguel de la Madrid para manejar la crisis, y luego analizaremos las lógicas de acción que despliegan los principales núcleos de responsables a fin de abrirse camino en el cerebro administrativo.

Las estrategias presidenciales para administrar la crisis

El candidato y los desafíos de la crisis

Nombrado candidato en ocasión de la Sexta Convención Nacional del PRI el 10 y el 11 de octubre de 1981, Miguel de la Madrid ganó las elecciones del 4 de julio de 1982, derrotando a otros seis adversarios.

> Nacido en Colima en 1934, hijo de una familia de clase media en la que faltaba el padre [...] De la Madrid se educó en colegios privados de la ciudad de México y en 1952 entró en la Fa-

> cultad de Derecho. Su huella política inicial no fue el alemanismo, sino el ruizcortinismo: un régimen de contención. En la escuela, descubrió a la "sin par generación de los liberales". Al concluir su carrera, contribuyó tácitamente a los festejos del centenario de la Constitución de 1857 con una tesis que presagiaba las dos vertientes de su vocación, el liberal y el técnico: *El pensamiento económico de la Constitución de 1857.*[1]

Cuando asume el poder, Miguel de la Madrid tiene 48 años. Pese a ser jurista, su formación universitaria y su trayectoria administrativa difieren de las de sus predecesores. Después de la licenciatura se especializó en administración pública en Estados Unidos (Universidad de Harvard). De ese modo empezó un proceso: la especialización en campos distintos del derecho, efectuada en una universidad extranjera (estadunidense). Por lo demás, su carrera se ha desarrollado casi exclusivamente en el medio financiero.[2] De la Madrid parece ser la cabeza visible de un grupo tentacular cuyo cerebro pensante es Antonio Ortiz Mena, el famoso protagonista del "desarrollo estabilizador".

Aunque se le haya escogido para "administrar la abundancia", Miguel de la Madrid se enfrenta desde su campaña a un país donde impera un clima de pesimismo y de previsiones catastróficas. El súbito deterioro de la economía está ligado a la cuestión petrolera. La caída relativa de los precios del petróleo, pero sobre todo los errores cometidos por los principales decisores en México, tienen repercusiones desastrosas en una economía que había hecho del petróleo su fuente principal de ingreso de divisas.

[1] E. Krauze, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets, Col. Andanza, 1997, p. 400.

[2] Miguel de la Madrid "trabajó en el Banco de México, Pemex, la Secretaría de Hacienda", *ibid.*, p. 401.

Las estadísticas de 1982 revelan la profundidad de la recesión en que cayó el país: el PIB registra una tasa de crecimiento negativa de 0.2%, la inflación alcanza 100%, el desempleo se ha duplicado y la deuda externa ha llegado a 80 000 millones de dólares. Factores exógenos y endógenos han contribuido a generar los dos principales problemas a que ha de enfrentarse el país: el desequilibrio del sector externo y el deterioro de las finanzas públicas.

El carácter repentino de la crisis transforma el ambiente de la campaña electoral y agudiza las tensiones entre el gobierno de López Portillo y los hombres de negocios. El sector privado se radicaliza: rumores y agitación impregnan la campaña, angustian a la población y ponen en duda la capacidad del gobierno. El decreto de nacionalización de las instituciones bancarias marca el paroxismo de las tensiones entre el medio empresarial y el gobierno.

Para hacer frente al fracaso de los dos programas de reajuste puestos en marcha por el gobierno, pero sobre todo para controlar las riendas de la economía y restaurar la confianza de los medios industriales y financieros, el 18 de marzo de 1982 Jesús Silva Herzog sustituye a David Ibarra a la cabeza de la Secretaría de Hacienda, en tanto que Miguel Mancera releva a Romero Kolbeck como director del Banco de México.[3] Uno y otro son allegados de Miguel de la Madrid y del sector privado.

Por otra parte, De la Madrid pone particular esmero al designar a su equipo de campaña. Lo integran tres grandes grupos dirigidos por hombres de su confianza.

El primero se encarga de asegurar el buen funcionamiento de la campaña: restaurar la unidad de la familia priista tras un destape que sigue siendo poderoso separador, remodelar el partido en todas sus jerarquías, seleccionar a los buenos candidatos para los puestos legislativos y preparar las

[3] En julio de 1981 y el 19 de febrero de 1982, respectivamente.

elecciones locales. Dos hombres asumen aquella tarea: Manuel Bartlett, quien acumula los puestos de secretario general del CEN del PRI y de coordinador de campaña, y un amigo personal de Miguel de la Madrid, Adolfo Lugo Verduzco, oficial mayor del PRI. Pedro Ojeda Paullada, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, desempeña un papel de mediación importante en el partido: precandidato en la carrera presidencial, amigo personal de José López Portillo y de Luis Echeverría, tiene como misión recomponer parcialmente las alianzas con sectores alejados del candidato (principalmente los cuadros tradicionales del partido), sobre todo con el sector obrero que había manifestado públicamente sus reticencias respecto de la candidatura de Miguel de la Madrid.

Otro de los grupos opera desde el gabinete; sigue los asuntos económicos y debe restaurar la confianza del sector privado, en particular del sector bancario.

Mientras los dos primeros equipos deben preparar las óptimas condiciones políticas y económicas para afrontar los sufragios del 4 de julio, el tercero se encarga de la prospectiva. Este equipo se articula en torno a una organización que hasta entonces había tenido una vida esporádica: el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI. Carlos Salinas de Gortari, encargado de dirigirlo, sustituye a Jorge Tamayo López Portillo a partir del 5 de octubre de 1981.

La constitución de este equipo de campaña revela que quienes acompañan a De la Madrid a partir de 1979 en la SPP desempeñan en ella un papel clave. "Con la campaña de Miguel de la Madrid ocurre algo inusual; el candidato coloca a varios de sus hombres de confianza en el Comité Ejecutivo Nacional".[4] Este criterio persiste en la constitución del primer gabinete, el 1º de diciembre de 1982.

[4] R. Hernández, "Los hombres del Presidente de la Madrid", *Foro Internacional*, núm. 109, 1987, p. 12.

Para asegurar la victoria del PRI son indispensables tres grandes tareas: la política, la económica y la prospectiva. Las actividades políticas y económicas apuntan al corto plazo: preparar las elecciones garantizando la seguridad del país y prever la reacción del mundo financiero, industrial y comercial nacional frente a una situación que se degrada. El trabajo de prospectiva consiste en elaborar el paradigma del futuro sexenio, es decir, proponer una solución viable en el largo plazo, que permita la reanudación del crecimiento y del desarrollo. Aquel reparto de tareas pronto establece una jerarquía. Las luchas sordas entre el IEPES y la SHYCP prefiguran los futuros conflictos entre la SPP y Hacienda.

El programa de trabajo de Miguel de la Madrid

El análisis que el nuevo titular del Ejecutivo y su equipo cercano harán de la crisis económica es el referente de las estrategias aplicadas tanto para elegir a los hombres que habrán de acompañar al mandatario como para edificar los programas de gobierno.

El 1º de diciembre de 1982, el discurso de toma de posesión es una manera de articular el campo cognoscitivo al área del poder. Es necesario lograr que se acepten las ideas de restricción y de austeridad en un país que, desde más de treinta años atrás, ha conocido un crecimiento siempre positivo del PIB. La estrategia del gobierno de Miguel de la Madrid consiste en ofrecer una interpretación dramática de la crisis. "Estoy consciente de asumir el gobierno de la República en momentos difíciles. México vive horas graves". Unos días después, De la Madrid evoca la posibilidad de una bancarrota financiera y económica.

Contra la costumbre, De la Madrid rompe con las palabras conciliadoras y adopta el lenguaje crítico que normalmente es el de la oposición; se trata de un hábil recurso re-

tórico para sensibilizar a la población, incluso a las élites, y lograr que se acepte la amarga medicina.[5]

El nombre que da el nuevo gobierno a esta visión dramática que rechaza el populismo y toda forma de demagogia es el de "realismo".[6] Al evocar una nación a punto de desintegrarse, el realismo justifica una terapia de choque, por lo cual este tipo de lenguaje poco a poco se constituye en política económica. Contra la administración anterior se instaura una crítica sin piedad, ¡aunque la mayor parte de sus miembros forme parte del nuevo equipo en el poder! Conceptualmente, el razonamiento se apoya en un silogismo: la crisis política es efecto de la crisis económica y el régimen ya no podrá seguir respetando sus compromisos sociales y populares con una gestión económica que desemboca en una crisis financiera sin precedente. Esta interpretación del fenómeno inaugura una política y una serie de programas de gobierno.

El programa de Miguel de la Madrid se nutre de la recuperación económica y del cambio estructural del aparato productivo.

El Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que incumbe directamente a Hacienda, es un plan coyuntural orientado a la recuperación económica donde se precisan los mecanismos que permitirán evitar el deterioro de las principales cifras macroeconómicas. Su segunda fase apunta a los plazos mediano y largo con la intención de enderezar los pilares del sistema. Como respuesta a las exigen-

[5] Entrevista con Silva Herzog, 08/02/90.

[6] Enrique Krauze explica en *La presidencia imperial* que "a diferencia de lo ocurrido después del 68, el gobierno no estaba ya, materialmente, en posibilidad de integrar a los agraviados" (*op. cit.*, p. 399). Además, según Krauze, por convicción, responsabilidad y temperamento, De la Madrid no iba a buscar refugio en el populismo: "había vivido el populismo muy de cerca y lo detestaba". (*ibid.*, p. 403).

cias del FMI, el PIRE cuenta con la aprobación del sector privado nacional.[7]

El cuadro 3 presenta las grandes etapas a partir de las cuales se habrán de disponer los planes sectoriales e institucionales.

Cuadro 3
Objetivos y estrategias del PIRE

Objetivos	*Estrategias*
Vencer la crisis: 1983	Recuperación económica
Recuperar la capacidad de crecimiento: 1984	Recuperación económica
Principio de los cambios estructurales cualitativos requeridos: 1985	Reestructurar el aparato productivo

Sin embargo, el PIRE y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) son programas puestos al servicio de una estrategia gubernamental: la planeación.

El segundo eje de la política económica lo constituye la reforma estructural. Así lo propone el Plan Nacional de Desarrollo, plan sexenal que se da a conocer el 30 de mayo de 1983.[8] Dicho plan es un credo, el objeto de un fantástico montaje institucional. En ese sentido, Miguel de la Madrid es heredero del gobierno anterior; incluso tiene el propósito de aumentar su legado. Una vez en el poder, De la Madrid sistematiza y conduce *la planeación* a sus últimas consecuencias, como método de gobierno y como estrategia de diálogo con el resto de la sociedad. Incluso logra transfigurar su natura-

[7] Miguel de la Madrid, *La política de la renovación*, México, Diana, 1984, p. 245.

[8] *Boletín Oficial*, 31/05/1983. Es un plan vago que propone cuatro objetivos principales: fortalecer las instituciones democráticas, superar la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento, y emprender los cambios necesarios en las estructuras políticas, económicas y sociales de la nación.

leza: de método que era, la planeación se transforma en una ideología, en el principio supremo capaz de asegurar una gestión administrativa eficaz y limpia, condición *sine qua non* para la reconquista de una legitimidad que la importante crisis económica puso en duda. La "planeación democrática" se constituye en una propuesta derivada de una visión casi cultural sobre el quehacer político. Experimentada como verdadera panacea modernizadora, representa una nueva manera de plantear los problemas, de comprenderlos, de proponer soluciones y de evaluar los resultados obtenidos. La planeación debe coadyuvar a enfrentar la crisis.

Aquella pasión por la planeación se traduce en el afán de elaborar programas para todos los sectores, sobre todo en los campos económico y financiero, que son los más importantes.[9] La planeación conlleva un triple propósito. Permite sobrellevar la crisis con mayor eficacia y evitar el carácter imprevisible y la anarquía en la toma de decisiones. En el plano económico, pero también en el político, restituye un mínimo de confianza en el sistema. Al proclamarse garante de neutralidad y objetividad, pretende evitar cualquier contaminación con lo político, que está asociado a la manipulación, la corrupción y la ineficiencia. Por último, la planeación es un fantástico instrumento político que ha de permitir al gobierno imponer remedios de una extrema severidad. En sí, el proceso de planeación sigue siendo una herramienta eminentemente dirigista que corresponde al perfil del grupo en el poder y a la naturaleza de su programa. Grupo de expertos y de universitarios sin contacto con las bases y sin capital político, sus integrantes sólo tienen experiencia como altos funcionarios. Si bien las demandas sociales se registran meticulosamente, nunca son ele-

[9] Como secretario de Programación y Presupuesto, Salinas dirigió catorce planes entre 1982 y 1987. Cada uno de ellos enfrenta una dificultad particular, desde la crisis petrolera de 1981 hasta las posibilidades de reactivación de la economía de 1987.

mentos decisivos. En caso de darse, el debate no tratará nunca de los objetivos generales de las políticas sino, en el mejor de los casos, de los objetivos específicos de un programa.

La "planeación democrática" fue uno de los siete principios rectores del gobierno de Miguel de la Madrid. Desde un principio el mandatario la eleva a la categoría de norma constitucional "para reforzar la capacidad del Estado y canalizar los esfuerzos hacia el desarrollo integral de la Nación".[10] La Ley de la Planeación (5 de enero de 1983) crea el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD); su producto principal es el Plan Nácional de Desarrollo.

El equipo de Miguel de la Madrid

La decodificación de la crisis que elaboró Miguel de la Madrid le servirá de referente para seleccionar a su equipo. A diferencia de los gabinetes del sexenio anterior, Miguel de la Madrid privilegia la homogeneidad (social e ideológica) como criterio de reclutamiento; otros dos rasgos de identificación son el conocimiento profundo de sus colaboradores y de su estilo de trabajo.

La mayor parte de los miembros de su gabinete (59% contra un promedio que desde 1940 oscilaba alrededor de 31.5%) tuvo un prolongado contacto previo con el sector financiero. Aunque no se ponga en tela de juicio la pericia económica de aquellos individuos, el empeñarse en elegir un solo tipo de especialistas constituye un problema.

[10] "La planeación democrática parte de las características de economía mixta del país, para proponer esquemas de trabajo donde se articulen los esfuerzos del sector público con los de los sectores social y privado, orientados a la consecución de los objetivos y prioridades del desarrollo nacional, bajo la rectoría del Estado". SPP, *Antología de la Planeación 1917-1985*, México, SPP/FCE, 1985, t. 17, p. 21.

La experiencia en el sector financiero va asociada a un criterio personalista: dar fe de una estrecha colaboración previa con De la Madrid. De los diecinueve miembros de su primer gabinete, catorce (74%) eran allegados al jefe de la nación. De ellos, únicamente cuatro fueron designados en función de su *curriculum vitae*. Además, de esos catorce personajes, siete entablaron relación con Miguel de la Madrid en la Secretaría de Hacienda diez años antes: Ramón Aguirre, Francisco Labastida, Francisco Rojas, Carlos Salinas y Bernardo Sepúlveda. Cinco hicieron carrera en la misma institución. Sólo Sergio García Ramírez y Manuel Bartlett escapan a ese esquema.[11]

Todos estos individuos ocuparán puestos estratégicos para implantar el nuevo modelo económico. Enviado a Programación y Desarrollo, Salinas tendrá que aplicar los principales planes económicos. En la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, organismo de reciente creación, Labastida Ochoa hará valer la voluntad gubernamental de luchar contra la corrupción imperante entre los funcionarios. En Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), la misión de Francisco Rojas consistirá a quitar al Estado varias de sus funciones en la rama industrial; mientras en Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda contribuirá a matizar la práctica diplomática observada por el régimen anterior. Por último, la reorganización administrativa de la capital incumbirá a Ramón Aguirre; la Procuraduría General de la República

[11] De la Madrid y García Ramírez colaboraron en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. La mayor parte de la carrera de Bartlett se desarrolló en el PRI (donde fungió como consejero del secretario general de la CNC de 1962 a 1964, y luego de Carlos Madrazo, efímero presidente de ese partido), después en la Secretaría de Gobernación, como subdirector general y luego como director general de gobierno, de 1970 a 1976).

estará a cargo de Sergio García Ramírez, y Manuel Bartlett se encargará de la política interior en Gobernación.[12]

Al privilegiar el medio financiero sobre otros en la selección del personal se procura también el respaldo de un *ethos* profesional, es decir, "un conjunto de normas que guían la conducta de un grupo y le sirven para identificarse tanto dentro como fuera de la administración". Al parecer, "el sector financiero es el que más desarrolló esa cohesión".[13] Esta identificación es especialmente importante cuando se intenta aplicar un modelo de crecimiento, pues implica la capacidad de desarrollar un alto grado de voluntad y de decisión, con independencia de sus consecuencias sociales y políticas.

Miguel de la Madrid también coloca a los suyos en el partido y el Senado, con lo cual desconoce las reglas implícitas que cada medio impone a sus dirigentes a fin de mantener la estabilidad entre la élite.[14]

Las nominaciones para puestos de gobernador obedecen a la misma lógica.[15] La identificación de los gobernadores con el jefe de la nación es aún más importante, pues éstos sirven de verdadera correa de trasmisión entre el Ejecutivo y las regiones. Su cooperación supera en importancia a la del Poder Legislativo, que permanece subordinado al presidente.

[12] Entre los otros siete funcionarios, De la Madrid tuvo oportunidad de conocer de cerca a cuatro de ellos, puesto que su carrera se desarrolló en la misma dependencia del sector financiero (Enrique Savignac, Héctor Hernández, Jesús Silva Herzog y Marcelo Javelly Girard).

[13] M. A. Centeno, *op. cit.*, p. 254.

[14] A la cabeza del partido nombra a un administrador, Adolfo Lugo Verduzco. Ésta es una excepción en la historia del partido, donde sólo en el momento de las campañas electorales se había concedido la dirección a los administradores. En el mismo caso está el presidente del Senado, Miguel González Avelar.

[15] De veintiséis gobernadores elegidos, diez habían combinado puestos electorales con cargos en la alta administración; seis de ellos obtuvieron su puesto después de 1982.

Por lo que toca al gabinete económico, De la Madrid busca dar nuevo equilibrio a los poderes y a las esferas de acción entre la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Programación y Presupuesto; en lo sucesivo los miembros de ambos organismos habrán de compartir las mismas ideas en términos macroeconómicos, puesto que los dirigen dos adeptos del monetarismo. Ese nuevo equilibrio favorece los conflictos que se desarrollan entre ambos órganos administrativos de 1982 a 1986. So pretexto de presentar soluciones a los problemas económicos, la conquista de la silla presidencial representa la verdadera apuesta de esta lucha.

Centraremos nuestro análisis en las estrategias que ambos grupos despliegan con objeto de imponer su referencial y conquistar el poder.

Conclusiones

Miguel de la Madrid hereda una situación que, en el mejor de los casos, es complicada. Su relativa "marginalidad" con las características del sistema tal vez lo ayuda a tomar distancia y a encontrar soluciones nuevas. En el plano político, encabeza a un grupo que no se identifica plenamente con el legado revolucionario. Además, De la Madrid pertenece a los círculos de Hacienda, es decir, a un pequeño grupo de individuos cuidadosamente seleccionados por sus conocimientos en el ámbito económico y entrenados en una ruda disciplina. Son hombres que comparten los mismos valores, las mismas ideas y las mismas técnicas económico financieras. Ocioso es decir que esto plantea un verdadero problema de aceptación, pero también de inserción en el resto de la clase política y administrativa. En otras palabras, la capacidad que manifestó aquel pequeño equipo para conducir los grandes asuntos nacionales (en particular, elaborar y lograr la aceptación del Plan Global de Desarrollo) le permitió imponerse a los de-

más grupos e imponer a su precandidato; pero esa nominación no fue producto del consenso básico de los hombres del partido.

Por lo demás, la crisis económica que se desata a fines del sexenio anterior carece de precedentes. La tarea primordial del nuevo gobierno consiste en resolverla, pues la crisis contraviene las bases de un sistema en el cual es necesario el crecimiento económico para satisfacer el contrato corporativista[16].

La transformación del sistema político es desde ese momento un imperativo, tanto como la imposición de un programa de austeridad. Sin embargo, la propuesta del gobierno para administrar la crisis va en contraposición con los grandes mitos que sostienen el edificio político y social mexicano; para implantarla es indispensable legitimarla política y socialmente. Los modos de socialización del programa (discurso), la táctica propuesta (la dramatización de la situación), y la planeación, son los tres instrumentos que utiliza el presidente. Según Miguel de la Madrid, la relativa homogeneidad de los miembros de su equipo y su identificación con los principios básicos de aquella política garantizarán mayor eficacia.

Sea como fuere, la crisis es una situación óptima para un reformador. Al obligar a los diversos actores a reaccionar, permite realizar proyectos que en un periodo ordinario sólo serían aceptados con mucha dificultad. También facilita las operaciones de decodificación y recodificación de los principales conceptos y de las normas que subyacen tras los engranajes de un sistema. Aunque la crisis abre márgenes de acción y estrategias que no tendrían cabida en otra situación, sólo la existencia de un núcleo duro de actores dotado de múltiples

[16] En este sentido, la austeridad y el crecimiento negativo se contraponen a las bases políticas de un régimen cuya estabilidad depende de sus capacidades de redistribución de las cuotas de poder y de riqueza.

capacidades (grupales, intelectuales, políticas, promotoras, etc.) puede sacar provecho de ese momento idóneo.

Las estrategias de los responsables de la economía: el referencial como apuesta en la lucha por el poder

Aunque el equipo de Miguel de la Madrid comparta las mismas ideas en términos macroeconómicos, ese consenso no evita las fricciones ni los conflictos entre los principales responsables de las decisiones en el gabinete. Sus luchas habrán de oponer a los actores de las instancias económicas que se han constituido en el lugar principal de decisión. Analizaremos de manera específica el juego que despliegan los actores tanto en Hacienda como en la Secretaría de Programación y Presupuesto.

A partir de 1982 la rivalidad entre ambas secretarías cambia de terreno y deja de oponer a planificadores y monetaristas. En lo sucesivo, la principal apuesta en el conflicto consistirá en definir un referencial capaz de aportar el mayor dominio posible de los enlaces entre el gobierno y el entorno nacional o internacional. Las políticas públicas se han constituido en una nueva forma de transacción entre la administración y la política.

Ya que el nuevo gabinete es ideológicamente homogéneo, ¿cómo se explica la victoria de un equipo de economistas sobre otro?, ¿cuáles son las bases de las rivalidades entre los equipos?, ¿qué estrategias resultarán ganadoras en ese contexto de crisis económica?

Las contiendas duran casi todo el sexenio; incluso se esbozan ya en la campaña presidencial. Aunque la organización de tareas durante aquella campaña favorezca *a priori* al IEPES, la urgencia del pago de la deuda exterior y la nacionalización de las instituciones bancarias otorgan competencia de mediadora principal a la Secretaría de Hacienda y Crédi-

to Público. En efecto, dirigido por Carlos Salinas de Gortari, el IEPES tiene como misión presentar al candidato un referencial global capaz de unir a las diferentes matrices sectoriales. Su equipo posee una visión de conjunto de la que carece Hacienda. Sin embargo, la nacionalización bancaria ordenada por decreto presidencial del 1º de septiembre de 1982 marca un viraje. La SHYCP pasa a ser el contrapeso ante una opción económica que se reanima (el estructuralismo). Además de la libertad de acción que detenta en lo sucesivo respecto a las líneas de crédito, Hacienda participa en el consejo de administración de nuevas empresas, interviniendo así en la decisión de los aumentos de capital.

Semanas antes del cambio de poder, la SHYCP ha logrado reducir la esfera de influencia del equipo del IEPES y de la futura SPP.

Las tendencias y las estrategias de los responsables de las decisiones durante la primera mitad del sexenio: 1982-1985

Por la importancia que el jefe del Ejecutivo otorga a la planeación, alrededor de ella se desarrollan los diversos juegos en que participan los principales responsables de las decisiones económicas.

La planeación: elemento decisivo en la lucha entre Hacienda y Programación y Presupuesto

La planeación es el instrumento predilecto del presidente: se vuelve un operador de transacción. Desde el sexenio anterior los planificadores han sido el arquetipo de los mediadores decisionales. De hecho, la planeación se encuentra en la intersección de múltiples redes de decisión –públicas y privadas–, de modo que los planificadores influyen de manera eficaz en la definición de numerosas políticas.

La Ley Orgánica de Reforma de la Administración Pública amplía la esfera de intervención de la SPP: le concede la reglamentación integral del gasto público y le atribuye la importante tarea de controlar parcialmente a los funcionarios. En lo sucesivo la SPP los seleccionará y los formará promoviendo un servicio público de carrera. Ambas funciones son el correlativo de su misión central, que consiste en dirigir la planeación nacional del desarrollo. La SPP debe elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, además de coordinar el Acuerdo Único de Desarrollo que la administración pública firmará con los estados.[17]

A partir de 1982 la organización institucional de la planificación se torna sumamente compleja. Se instala un elaborado montaje de estructuras diversas (la mayor parte de las cuales son ligeras), que depende en principio de la SPP.

La planeación es un esfuerzo globalizador: los tres ámbitos gubernamentales,[18] los diferentes sectores de la economía mixta y las organizaciones sociales participan en todas las etapas del esfuerzo de planeación. Institucionalmente, se integran las diversas organizaciones de la administración pública, los comités de coordinación entre la federación, los

[17] La Ley de Planeación, publicada el 5 de enero y reglamentada por el artículo 26 de la Constitución y la LOAPE reforman al artículo 115 de la Constitución.

[18] Se trata de los ámbitos "global, sectorial e institucional". El primero incluye a las instituciones que controlan los aspectos económicos y sociales en general (incluso los asuntos regionales): la SPP, Hacienda y la Secogef (Secretaría de la Contraloría General de la Federación). El segundo retoma la división actual de la administración pública (economía y sociedad) y está en manos de los coordinares de sector. Forman el ámbito institucional los organismos paraestatales de la administración pública, vinculados a los programas sectoriales. Retroalimenta esas tareas una infraestructura de servicios: la constituyen la formación de recursos humanos, los sistemas nacionales de estadística e información geográfica, y la modernización de la administración pública. *Antología de la planeación 1917-1985*, (s.f.), t. 17, pp. 25-73.

estados y las comunidades, además de los grupos sociales. Organismos intermediarios aseguran la unión entre los distintos agentes.

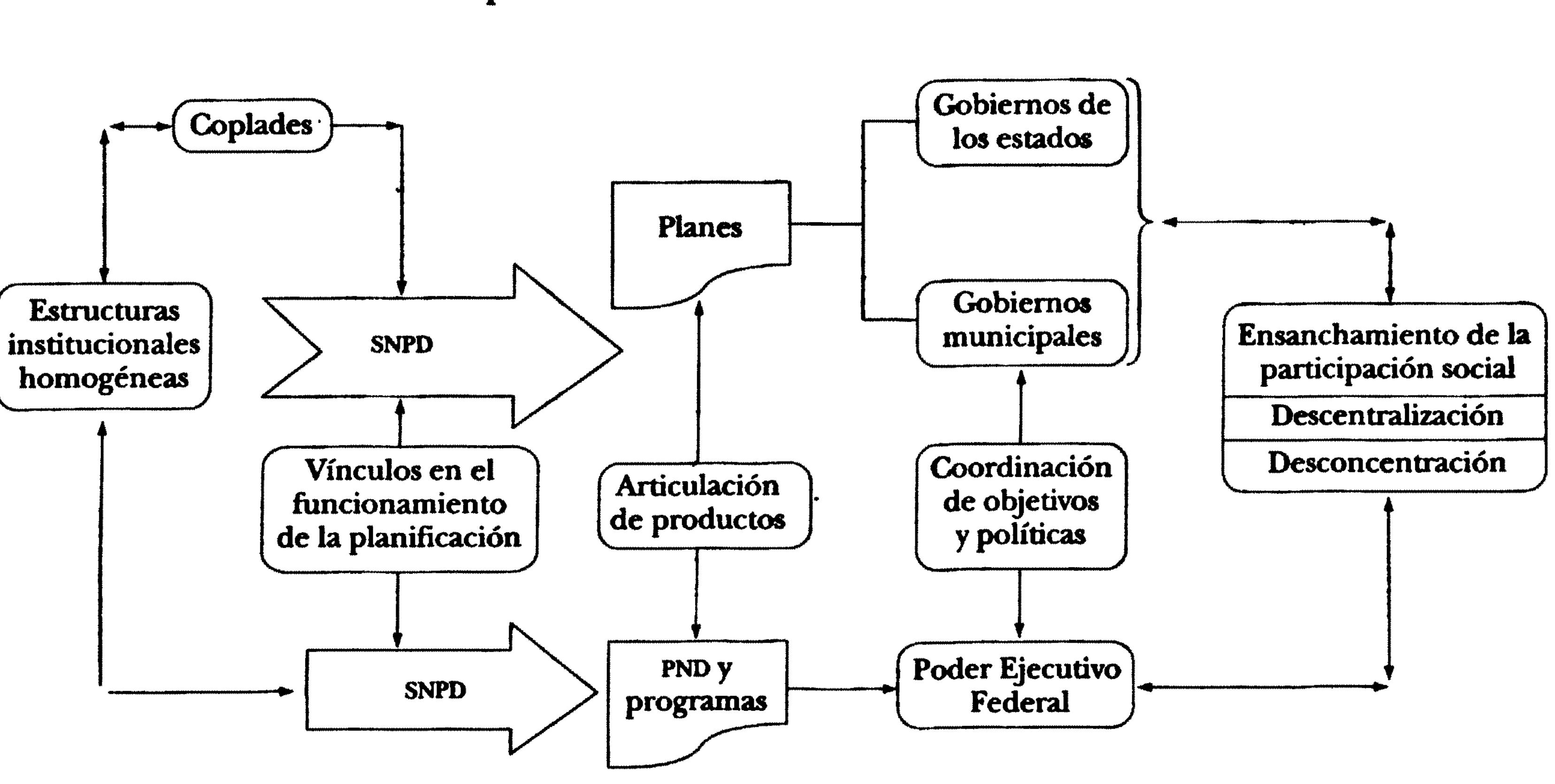
Además, la planeación permite una gestión y un control territoriales. A escala regional se instalan los Coplades (Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados), que son antenas de la SPP.[19] La administración territorial permite a esa secretaría instaurar una estructura transversal y situar su acción por encima de las diferencias sectoriales. En efecto, de acuerdo con los programas los Coplades pueden trabajar con otras instituciones federales. Junto con los delegados regionales, son poderosos mediadores que permiten a la SPP infiltrarse en las regiones. Están presididos por el gobernador y son administrados por un secretario técnico; la mayor parte de las secretarías está representada ante los Coplades. Este arreglo de la planeación ofrece a la SPP posibilidades excepcionales para desarrollar un poder clientelista. Al mismo tiempo, la secretaría representa un instrumento para conocer la realidad de las regiones en dos aspectos: por un lado, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) le suministra los datos brutos de la realidad regional y nacional; por otro, la Subsecretaría de Desarrollo Regional le permite inmiscuirse en los asuntos internos de cada estado.[20]

La figura 4 explica la situación.

[19] Estos organismos de decisión y de participación deben aplicar lo que se ha planeado, en el transcurso de una interacción de los tres niveles gubernamentales, los órganos legislativos de los estados (congresos locales) y los diferentes grupos o asociaciones civiles. *Ibid.*, pp. 103-104. Los Copladems son los Comités para el Desarrollo Municipal con funciones de planificación instalados en los municipios de mayor tamaño.

[20] Valiéndose de los CUD (Convenios Únicos de Desarrollo), el Gobierno Federal planifica, reglamenta y conduce la transferencia de recursos públicos a los estados e incluso a las comunidades. Estos convenios también se celebran entre los estados y las comunidades. En el presupuesto de 1983 aumenta de manera apreciable el apoyo al federalismo.

Figura 4
El funcionamiento de la planificación en el Sistema Nacional del Plan de Desarrollo*



* Gráfica inspirada por SPP, *Antología de la Planeación en México, 1917-1985*, t. 17, p. 15.

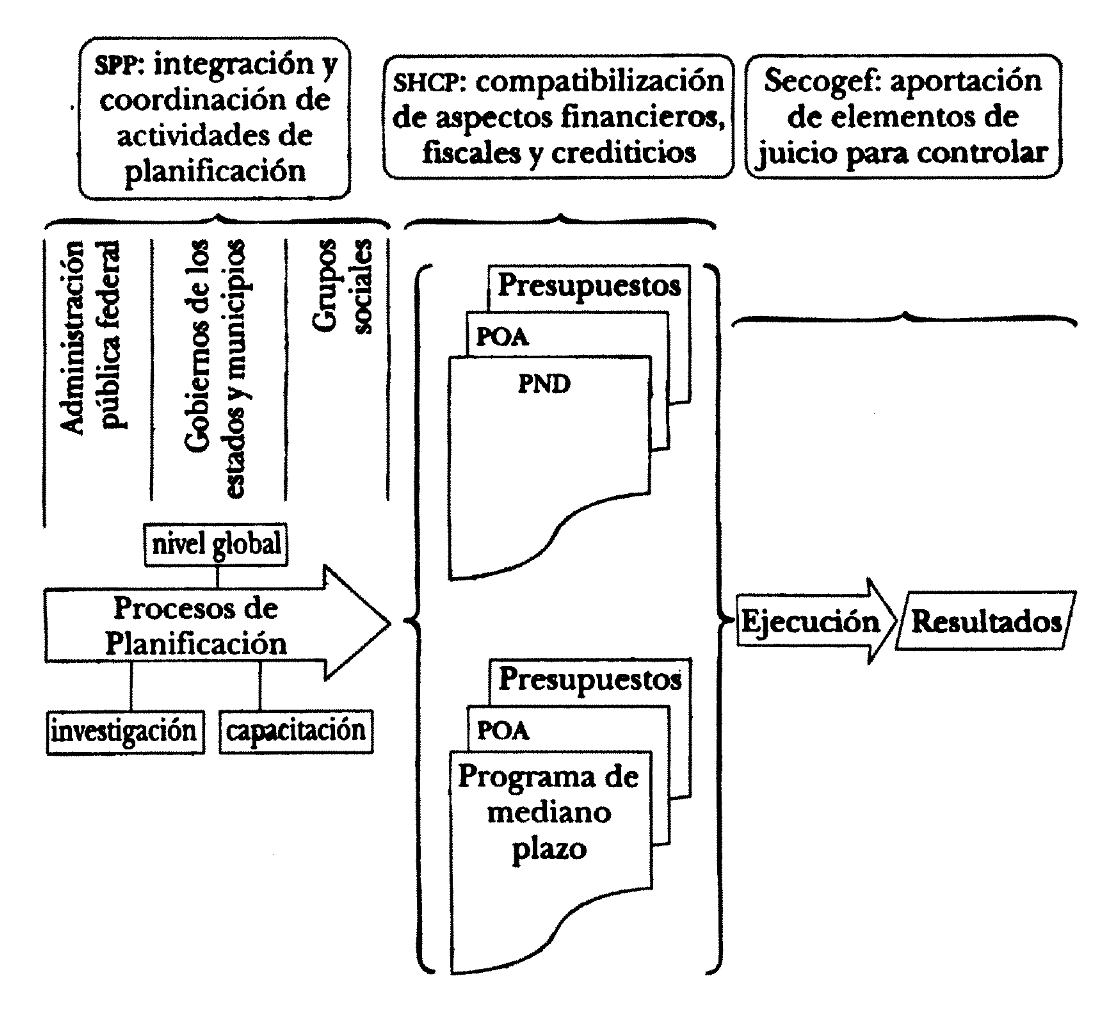
Una apreciación superficial de la situación organizacional conduciría a establecer que, a semejanza del sexenio anterior, la planeación es una herramienta que permite a la SPP tener bajo su mando a las demás secretarías. En realidad, el control del Sistema Nacional de Planeación Democrática no descansa únicamente en la SPP. También participan otras dos instituciones: Hacienda y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.[21] De hecho el mayor peso corresponde a Hacienda, que determina el monto global de las partidas presupuestales para los diversos programas de desarrollo en función de los recursos financieros disponibles.[22] Las reformas administrativas que De la Madrid emprendió desde el principio de su sexenio otorgan a la SHyCP nuevas atribuciones. Además de los ingresos de la Federación y del DDF, Hacienda habrá de prever y calcular los ingresos de las instituciones de la administración y establecerá los criterios, los precios y las tarifas de los bienes y servicios de la administración, con la participación de las instancias competentes. Además planifica, coordina, evalúa y controla el sistema bancario nacional. Desde el 3 de diciembre, se crea la Comisión Intersecretarial (SHyCP-SPP) que debe fijar los criterios para indemnizar a los antiguos dueños de las instituciones bancarias.

Es claro que la capacidad de planificar está en el centro de la disputa entre Hacienda y la SPP. Un año después de la

[21] En efecto, si la SPP integra y coordina la planeación, la SHyCP se encarga de las cuestiones financieras, fiscales y crediticias, en tanto que la Secogef controla la buena marcha del plan y de los programas y prepara su futura evaluación.

[22] La SPP no tiene manos libres; sus cálculos deben integrar diferentes datos: las políticas de gasto público que fija el Ejecutivo Federal, las políticas y la orientación del programa anual global del sector público federal, los resultados de los programas pasados, el programa financiero general que elabora Hacienda y los diferentes convenios de concertación con los sectores privado y social y los estados de la República. *Antología...*, (s.f.), p. 88.

Figura 5
La organización de la planeación. Nivel global*



* Gráfica inspirada por SPP. *Antología de la Planeación en México, 1917-1985*, t. 17, p. 15.

aparición del Plan Nacional de Desarrollo, la SHyCP responde lanzando un Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo que le da el poder de definir, coordinar y ejecutar el financiamiento.[23]

[23] "La política del financiamiento desempeña un papel destacado en las estrategias de reordenación económica y cambio estructural. Las causas inmediatas que propiciaron la crisis fueron de carácter marcadamente

Hacienda secunda a la SPP, pese a que ésta es el organismo central en el proceso de planeación. Tal desdoblamiento es producto de la escisión entre el presupuesto y el crédito ocurrida en el sexenio anterior. Pero ahora la situación se ha invertido: siendo el centro nervioso de la planeación, la SPP es espoleada e incluso controlada por la SHyCP. En el plano político esa separación de funciones resulta eficaz: evita desequilibrar el sistema en beneficio de una sola institución administrativa y, finalmente, favorece al presidente, que sigue siendo el fiel de la balanza.[24] También beneficia a un nuevo órgano, la Dirección General de la Secretaría Técnica de los Gabinetes de la Presidencia de la República, que fue creada el 19 de enero de 1983[25] y dirige Manuel Velázquez de la Parra durante casi todo el sexenio.[26] Instrumento nuevo en la práctica administrativa, es un espacio para tratar asuntos que corresponden a varias secretarías y repartir la toma de decisiones. La nueva dirección constituye una esfera de negociación y reduce el potencial de conflicto entre secretarías para beneficio del Ejecutivo.

---

financiero, como los agudos desajustes de las finanzas públicas y de las cuentas con el exterior, el excesivo endeudamiento externo y la inflación." Miguel de la Madrid, "Presentación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988", *ibid.*, p. 11.

[24] De la Madrid pensaba que aquel desdoblamiento sólo podría ser operativo si el personal de ambas instancias compartía las mismas opciones teóricas y económicas generales.

[25] Para coordinar las tareas entre las diferentes secretarías en un mismo sector se crean cuatro secretarías técnicas: de economía, de comercio exterior, de salud, y rural.

[26] Nacido el 1º de marzo de 1937, posee una doble formación como jurista y economista (UNAM) y, además, ha tomado un curso en el Banco Mundial. Su carrera administrativa se desarrolla en el medio financiero (Banco de México y Hacienda). Muy pronto se vincula con Miguel de la Madrid (entre 1965 y 1970), a quien seguirá a Pemex, en donde será su consejero hacia 1971.

Las modulaciones de la rivalidad institucional al cambiar las lógicas económicas y las políticas electorales: 1984-1985

Algunos elementos de coyuntura, como los fenómenos político electorales, obligan a los diferentes actores a reajustar sus cálculos.

La preparación de las elecciones legislativas de 1985 define las esferas de influencia de los actores de la decisión económica: los hombres de Hacienda y los hombres de Programación y Presupuesto.[27]

En efecto, a partir de 1984 el algoritmo político económico construido a principios del sexenio de Miguel de la Madrid para resolver la deuda externa del país empieza a crear ciertas dificultades. El cúmulo de acontecimientos que marcan el año de 1985 pone en duda tanto la validez del Plan Inmediato de Reconstrucción Económica como la de su beneficiario principal: la red que gravita alrededor de Hacienda.

Pese a las condiciones realmente excepcionales de la renegociación de la deuda y a la evolución positiva del crecimiento de la política de endeudamiento, si se le compara con los dos gobiernos anteriores, están lejos de alcanzarse los objetivos programados a principios del sexenio. Por lo demás, los montos transferidos al exterior como pago del principal y los intereses de la deuda reducen los márgenes de acción y traen consigo una recesión cada vez más profunda.

De hecho, si los mecanismos utilizados para reducir la tasa de inflación fueron eficaces en 1983, su aplicación pronto se matiza a fin de reducir los costos sociales y políticos. Des-

[27] La fecha de las elecciones intermedias es un hito político importante en la lógica sexenal mexicana: entonces se renuevan el Congreso de la Unión, siete gobernadores y gran parte de los gobiernos municipales y los congresos locales; la composición de estas instancias debe demostrar que el presidente, quien ha llegado al pináculo de su gestión, ha sabido consolidar plenamente su poder.

de luego, los plazos electorales favorecen aquella política de tanteos, de "transición económica", y acentúan "las querellas, las tomas de posición y los conflictos acerca de la estrategia económica". En 1985 es evidente el costo de aquellas vacilaciones.[28] Sin embargo, De la Madrid no cede en el asunto de la deuda y se niega a adoptar una solución unilateral en beneficio de la renegociación, pese a la aspereza de los debates en el seno de su gabinete.

La proximidad de las elecciones evidencia la incompatibilidad de naturaleza entre una lógica económica ortodoxa (que trata de vencer la inflación por medio del control de la demanda) y el *statu qúo* en lo político. La primera tiene un efecto recesivo severo en la economía, de ahí que por su costo social sea difícil mantenerla en el mediano o en el largo plazo cuando el sistema se sustenta en el corporativismo y las prebendas. Esta incompatibilidad es una de las fuentes del conflicto que enfrenta a la SPP y a Hacienda.

Pese al discurso oficial, la política de austeridad provoca fuertes repercusiones sociales.[29] El terreno electoral es receptáculo lógico de ese anticonformismo y medio de expresión del descontento y de las protestas contra el gobierno y el PRI.

Aun cuando la aplicación del PIRE había elevado al secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, a la altura de un verdadero héroe nacional, y a México se le consideraba el "alumno modelo" del FMI y un ejemplo a escala internacional

[28] El ritmo de crecimiento económico ha bajado; la inflación ha persistido, pues rebasa 50%, en tanto que la tasa de cambio vuelve a ser inestable. *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, síntesis e índice*, 1994, p. 202.

[29] Es innegable que la política salarial selectiva del Estado debilita a un Congreso del Trabajo que, entre 1970 y 1982, ha reunido de manera extraordinaria al movimiento obrero. Por lo demás, las clases medias representan el talón de Aquiles del gobierno; escapan en parte al control corporativista y han sido las más afectadas por la recesión. Por su lado, gran parte del clero y del sector privado también toma distancia ante el Estado.

ante otros países endeudados, su saldo es, sin embargo, negativo: se está lejos de recuperar la capacidad de crecimiento, y en lo social y lo electoral la austeridad ha generado tensiones crecientes. Esto invierte la balanza y la inclina en favor del equipo de la SPP, que ve en la proximidad de las elecciones de julio de 1985 una oportunidad para recuperar terreno. Las elecciones representan la posibilidad de lanzar a una parte del personal de la SPP a la lid electoral y de controlar las principales comisiones legislativas, que son relevos esenciales para lograr la aprobación de los decretos y los proyectos de ley futuros. Por otra parte, pese a que el control del Congreso es parcial, permitiría fortalecer alianzas.

Los hombres de la SPP entran de lleno en la campaña electoral y tienen nuevas capacidades: actúan como brazo administrativo del partido, en detrimento de la Secretaría de Gobernación. Ésta pierde una parte de sus funciones anteriores en beneficio de la SPP y de su antena, la Subsecretaría de Desarrollo Regional.[30] Los delegados regionales tienen profunda incidencia en las políticas locales de desarrollo (infraestructura y otras), lo cual les otorga un poder clientelista importante que rebasa el de los agentes locales dependientes de la Secretaría de Gobernación. La competencia resulta más evidente cuando el gobernador no es allegado al grupo de la SPP, y es en esos casos cuando la SPP envía a sus mejores hombres como delegados.

Pese a las reticencias de la SHYCP, que sufre la presión de los intereses de la banca comercial extranjera, pero también del sector privado, a partir del segundo semestre de 1984 se

[30] A la Secretaría de Gobernación se le amputan dos direcciones generales: la de Investigaciones Políticas y Sociales y la Dirección Federal de Seguridad, en beneficio de una Dirección General de Investigación y Seguridad Nacional (reglamento interior, publicado en el *Diario Oficial* el 21 de agosto de 1985). Además, la descentralización favorable a las municipalidades le quita parte de su control en beneficio de la SPP.

impone la lógica de conveniencias propia de la SPP, a lo cual sigue un claro relajamiento de la disciplina presupuestal. En abril de 1985 el Banco de México y la Secretaría de Hacienda se someten al fin a los imperativos que dicta la lógica electoral. Aumenta el estancamiento: los más afectados son la eficacia y la imagen de la SHYCP, la fama de México como "buen alumno" y sobre todo el prestigio personal de Jesús Silva Herzog. El debilitamiento de Hacienda va acompañado por un fortalecimiento de las posiciones de la SPP.

Aquel periodo está plagado de enfrentamientos entre Hacienda y la SPP. La cuestión petrolera lo ejemplifica muy bien: fuente principal de divisas, el petróleo arroja luz como ningún otro sobre la correlación de fuerzas entre ambas secretarías, sobre sus alianzas estratégicas, y sobre sus capacidades como mediadoras. Sus diferencias versan sobre la política de comercialización. La línea estratégica de apoyo (posición de la Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE, secundada por la SPP y la SEMIP, que sin embargo expresa opiniones más flexibles) se opone a la línea comercial (de la SHYCP y Pemex).[31] Si bien México adopta una posición intermedia, marca sin embargo su preferencia por el apoyo estratégico.

La escisión administrativa que López Portillo había efectuado entre 1976 y 1977 cobra pleno sentido en el transcurso del sexenio siguiente. Si durante el periodo anterior se había utilizado a la SPP sobre todo como plataforma de lanzamiento hacia la presidencia, a partir de 1982 adquiere nueva envergadura política bajo la dirección de Carlos Salinas de Gortari, quien pretende que sea la célula administrativa destinada a reemplazar, al mismo tiempo, a Hacienda y a Gobernación en la batalla por controlar la toma de decisiones.

[31] El papel diplomático representado por la Secretaría de Relaciones Exteriores y por el titular de la SEMIP, Francisco Labastida Ochoa, resulta crucial. Ese papel deja ver ya las zonas de influencia de que disponen la SPP y la SHYCP en la administración.

Los años comprendidos entre 1982 y 1985 representan un periodo complejo si se toman como referencia los cálculos de los principales responsables de las decisiones. En efecto, por un lado los miembros del gabinete económico cierran filas respecto a las prioridades y las soluciones a los problemas económicos: el pago de la deuda es primordial y debe apoyarse en un programa ortodoxo de austeridad financiera y económica. Pero los intereses difieren rápidamente dentro de aquel cuadro común. Hacienda cree lograr una hazaña internacional administrando con maestría un endeudamiento sumamente importante, con lo que hará de México un modelo, al tiempo que recuperará la confianza del sector privado y financiero, en el plano nacional y en el internacional. En cambio, el equipo de la SPP trata de imprimir un cambio estructural: económico, pero también político y social.

El acuerdo temporal entre ambas secretarías originó el éxito económico y financiero obtenido a fines del año de 1983 en atención a las metas impuestas por el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, la divergencia fundamental entre los objetivos y los intereses de ambos actores les impuso una interpretación diferente de los resultados obtenidos a fines del primer año de gobierno. En tanto que Hacienda veía en ellos un estímulo para perseverar por ese camino, para la SPP ofrecían en cambio la oportunidad de soltar lastre para resolver los problemas que permanecían latentes, como verdaderas bombas de tiempo en los planos político, electoral y social. Carlos Salinas lo explica de esta manera:

> Las discusiones llegaron a ser muy tensas, porque el licenciado Silva Herzog insistía en que había que recortar más el gasto y llegó un momento en que era evidente que el ajuste ya no podía basarse en ese recorte, que ya había llegado [...] al hueso. Y allí se encontró que había un serio problema de ingresos; la recaudación fiscal había venido cayendo en esos años [...] parecía ser que se quería pasar al presupuesto todo el ajuste plan-

teando más ajustes cuando no se estaba haciendo lo propio para aumentar la recaudación de ingresos.[32]

Los dos grandes grupos del gabinete económico sostienen posiciones opuestas y cada cual se apoya en redes nacionales e internacionales. En julio de 1985 el secretario de Hacienda gana la primera mano. Estas divergentes apreciaciones subrayan el hecho de que la construcción del nuevo paradigma es el terreno principal de enfrentamiento entre ambas administraciones.

La importancia de lo que se persigue –llegar a la presidencia– explica la aspereza del debate. No es ficticio el antagonismo de los programas que sostienen los grupos adversos, sin embargo, el combate entablado representa antes que nada la ocasión de poner a prueba la capacidad de gestión –de las finanzas y de la política económica en particular– pero también la habilidad de los hombres para tejer redes y recurrir al poder de convencimiento. El estilo personal de ejercer el poder, pero sobre todo la contradicción de sus papeles organizacionales –ingresos y gastos– fueron poderosos obstáculos que impidieron la homogeneidad social del gabinete económico. En efecto, si bien comparten sin ningún problema el referencial global –la política económica general–, sus miembros difieren en cuanto a los medios para seguirla.[33]

[32] "Entrevista a Carlos Salinas". J. G. Castañeda, *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Extra Alfaguara, 1999, p. 245.

[33] "Debe evitarse a toda costa los conflictos dentro del equipo económico [...] La puesta en marcha de estas políticas puede facilitarse mediante una adecuada homologación entre los funcionarios del gabinete económico, aunque una total uniformidad en los puntos de vista puede conducir, como es natural, a una cierta radicalización". J. M. Córdoba, "Diez lecciones de la reforma económica de México", *Nexos*, febrero de 1991, p. 48.

Las estrategias de despliegue del grupo SPP: 1985-1987

Contenidos durante el proceso electoral, los conflictos embrionarios entre la SPP y la SHYCP estallan en Guadalajara durante la reunión de la banca nacionalizada. Hacienda acusa a la SPP de contribuir generosamente a aumentar el gasto. El presidente resuelve a favor de Hacienda y el 22 de julio de 1985 anuncia la profundización del programa de ajuste y la introducción de un pequeño programa de cinco puntos, conocido como el mini-PIRE.[34] La SPP pierde dos de las cinco subsecretarías que la integraban, pero conserva la Subsecretaría de Desarrollo Regional, que es un espacio vital en su lógica expansionista.[35] El grupo de la SPP no cede: desempeña un papel central en la solución de la crisis paradigmática que se anuncia y desarrolla una ofensiva de expansión clientista perfectamente orientada.

El referencial como centro de la lucha por el poder: 1985-1986

El mini-PIRE tendrá breve vida. Dos acontecimientos, el terremoto del 19 de septiembre de 1985 y la brutal caída del precio del petróleo en enero y febrero de 1986, exacerban la cri-

[34] El gobierno federal se reduce de manera considerable: desaparecen quince subsecretarías y una multitud de coordinaciones y de direcciones generales; se ven afectadas por estas medidas sobre todo las dependencias de planeación. Se promueve el comercio exterior y se reorganiza el mercado de cambios para evitar que la inflación desordenada y la subvaluación del peso favorezcan la huida de capitales o la dolarización de la economía. J. Martínez, A. Ramos y C. Ramírez, *Salinas de Gortari, candidato de la crisis*, México, Plaza y Valdés, 1987, pp. 205-206.

[35] Rogelio Montemayor Seguy intercambia con Pedro Aspe Armella la Subsecretaría de Programación por la presidencia del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

sis y obligan a buscar una nueva matriz de referencia, más sensible a la problemática social y política del país.[36] Las dramáticas consecuencias del terremoto reactivan el debate entre los partidarios de la moratoria (sector obrero y partidos de izquierda) y sus feroces adversarios (el sector privado).

Al reactivar el asunto de la deuda externa, aquellas dos crisis orientan la naturaleza de las propuestas que se enfrentarán para modificar el referencial. Ante las dos opciones clásicas –austeridad o moratoria– se esboza una tercera vía. Curiosamente, quien la enuncia es el gobierno estadunidense. En realidad, lo que México adoptará como modelo es el programa de estabilización desarrollado en Israel a partir del 1º de julio de 1985.[37]

De manera formal es James Baker, ministro de Finanzas estadunidense, quien presenta el nuevo concepto; sin embargo Miguel de la Madrid anunciaba ya la idea desde su tercer informe a la nación (el 1º de septiembre de 1985): "el diálogo, la negociación y la búsqueda de nuevas fórmulas son las vías que privilegiamos. Éstas deben satisfacer los intereses de las partes involucradas de manera equitativa y pragmática. Partimos del principio según el cual una nación sólo puede pagar sus deudas si, además, puede seguir desarrollándose".[38]

[36] De diciembre a febrero el petróleo tipo Istmo pierde 11.44 dólares por barril, en tanto que el tipo Mayo pierde 8.81. La cotización del petróleo baja 59% en febrero y el país registra una pérdida de 6 000 millones de dólares anuales, o sea 85% del valor total de las exportaciones no petroleras del país.

[37] Llama la atención del grupo de la SPP el programa israelí (1º de julio de 1985) que demuestra que una política de ingresos bien llevada debe acompañarse de un mecanismo de concertación entre el gobierno, el sector patronal y los sindicatos. Por eso dicho grupo decide aplicarlo a México.

[38] Aparentemente la decisión se había tomado en octubre de 1985: los acreedores habrían establecido las bases de un acuerdo aceptado por el gobierno mexicano.

Aquel nuevo concepto, que fue elaborado en concierto con Washington, no contraviene las posiciones de los grandes organismos financieros internacionales (FMI y Banco Mundial) ni de los bancos comerciales. Al desechar la responsabilidad unilateral del que debe y la austeridad como medio de acabar con la inflación, el Plan Baker establece la corresponsabilidad entre el acreedor y el deudor; el crecimiento del segundo es necesario para permitirle transferir fondos al exterior. El deudor se ajustará al programa de políticas restrictivas en el plano fiscal y monetario y abrirá su mercado al exterior (GATT), en tanto que los acreedores asegurarán el flujo continuo de fondos al país endeudado y levantarán sus barreras proteccionistas en materia comercial.[39]

El número de actores comprometidos modifica la dimensión del problema. La receta ortodoxa se mueve en un contexto en que sólo los bancos comerciales se ven afectados. En cambio, la propuesta Baker compromete la responsabilidad de tres actores. En ese marco, los bancos comerciales comparten los riesgos con los grandes organismos financieros internacionales: el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pero también con los gobiernos de los países industrializados donde se encuentran los bancos comerciales involucrados. A esta propuesta la rige un concepto diferente del mercado y de su lógica. En tanto que la receta ortodoxa se situaba en una lógica de la cerrazón, de la exclusión y de lo unidimensional (el deudor es el único culpable), a la inversa, la nueva propuesta remite a un espacio abierto donde las alianzas entre actores se fundamentan en el carácter complementario de sus intereses y no en una visión antagónica de sus acciones y sus móviles.

[39] J. Córdoba, *op. cit.*, p. 35. "Es necesario completar la disciplina fiscal y monetaria por una política de ingresos; ésta tendrá que romper los factores de inercia provocados por los mecanismos que fijan precios y salarios."

Aunque se adopte formalmente en mayo de 1986, la idea fue esbozada desde octubre de 1985. El proyecto representa el fracaso del programa impuesto desde fines de 1982 por las dos grandes instituciones internacionales (el FMI y el Banco Mundial). Ambas ceden por temor a la insolvencia y quizás a un "efecto bola de nieve" que crearía un molesto precedente. Aquella tercera vía, que al parecer parte de Washington, encuentra el firme apoyo en México del grupo de la SPP, el cual adopta al punto el Plan Baker. Por lo demás ¿no habrá sido el grupo SPP su autor intelectual?

El Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) manifiesta un profundo cambio estructural. El sector privado es punta de lanza de la economía, y se establece la apertura comercial (con una reorientación selectiva del gasto público en favor de los sectores marginados).[40] El "crecimiento moderado con control de la inflación" se orienta a un incremento real del PIB que durante 1987 y 1988 oscila entre 3 y 4%, con estabilidad de precios.

El 23 de junio de 1986, se presenta el PAC en una conferencia de prensa con la intención hacer pública la reconciliación de las dos secretarías y manifestar la homogeneidad de opiniones en el equipo económico.[41] Así lo atestigua la recomposición del grupo: con excepción de su jefe, Jesús Silva Herzog, la mayor parte del alto personal de Hacienda permanece en su puesto, lo cual subraya el carácter personalista del conflicto pasado.[42]

[40] El PAC incluye ideas clave que Carlos Salinas de Gortari llevará a la práctica una vez que sea presidente.

[41] Con la llegada de Petriccioli el papel de México es más activo en el diálogo con los organismos multilaterales. Con un verdadero trabajo en equipo, institucional, el criterio que se presentaba entre Hacienda y la SPP era más coordinado, lo cual daba al gobierno mayor capacidad de negociación. Véase J.G. Castañeda, *La herencia...*, *op. cit.*, p. 246.

[42] Sólo la Subsecretaría de Finanzas y Crédito permanece fiel a Silva

El nuevo secretario, Gustavo Petriccioli, es un hombre mayor perteneciente al círculo de Hacienda.[43] Otros nombramientos en la SHYCP fortalecen al grupo salinista, como la inclusión de Jaime Serra Puche en la Subsecretaría de Ingresos (en sustitución de Guillermo Prieto Fortún, nombrado director general de Banca Múltiple Comermex) y la de Sánchez Ugarte.[44]

El cuadro 4 muestra en forma global las principales posiciones adoptadas entre octubre de 1985 y junio de 1986 por los diferentes organismos en torno al plan Baker.

De octubre de 1985 a junio de 1986 transcurrieron ocho meses de guerra intestina: el enfrentamiento intersecretarial más duro que haya conocido aquella administración. A la apertura, el crecimiento y la concertación se contraponen el cierre, la austeridad y la planeación; éstas son las líneas de reparto conceptuales entre posiciones antagónicas. Más allá de

---

Herzog bajo la férula de Francisco Suárez Dávila. Desaparece la Subsecretaría de la Banca y Carlos Sales Gutiérrez va a Banobras.

[43] Nacido en 1928, Petricioli era uno de los pocos economistas de formación en aquel entonces: obtiene su licenciatura en 1955 en el ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México), y luego hace una maestría en Yale (1955-1956). Toda su carrera se desarrolla en el medio financiero: primero en el Banco de México (de 1948 a 1967) y después en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (de 1967 a 1982 a las órdenes de Miguel de la Madrid). Tras la nacionalización de la banca ocupa el puesto de director del sector bancario (Comermex en 1982 y Nafinsa entre 1982 y 1986) y al mismo tiempo es coordinador de la banca mexicana (de 1982 a 1986). Pese a pertenecer al medio financiero, es allegado a Carlos Salinas.

[44] Ambos representan a otra generación. Serra Puche nació en 1951. Administrador público formado en la UNAM, se especializa en economía (maestría en el Colegio de México y doctorado en Yale, 1975-1979), en tanto que Sánchez Ugarte es egresado del ITAM y especializado en Chicago (1976-1977). Ambos estuvieron en contacto con Salinas en la Secretaría de la Presidencia (1972-1975, y 1972-1973, respectivamente). Además, también tuvieron ocasión de colaborar con los "estructuralistas": Serra Puche trabajó en Sepafin con Andrés de Oteyza.

Cuadro 4
Recomposición de la dinámica de los actores en función del plan Baker

Organismos	*A favor del plan Baker*	*A favor de la receta ortodoxa*
Mexicanos	• SRE • SPP • Nafinsa	
Internacionales	*Financieros*: • FMI • Banco Mundial, BID. *Gobierno estadunidense*: • Secretaría de Finanzas • Reserva Federal	• Bancos comerciales

las palabras, está en disputa una visión del funcionamiento de la sociedad. Según el Plan Baker, el Programa de Aliento y Crecimiento representa un símbolo político más que una propuesta económica. El PAC materializa la victoria de un referencial, y correlativamente la del equipo agrupado en torno al secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari. Como tal, el programa produce la calma necesaria en el plano interno y restaura así una confianza mínima entre los acreedores. Al proponer un algoritmo que integra las demandas de los sectores sociales, dicho grupo demuestra que posee además una fuerte sensibilidad político-electoral.

Las estrategias triunfantes de los círculos de decisión

Además de su capacidad para modificar el referencial de modernidad que estructuraba el sistema de políticas públicas desde 1982, a que la SPP ganara la batalla contribuyó también el hecho de que supo desarrollar una lógica solidaria de primer orden e incrementar su capital mediante nuevas adhe-

siones de secretarías.[45] En cambio, la SHyCP fue incapaz de construir una lógica de solidaridad expansionista al permanecer encerrada en su clientela tradicional, por lo cual no logró imponer sus ideas. Su inmovilismo intelectual y político fue una de las causas de su fracaso: no pudo concebir ni imponer otros proyectos.

A partir de la segunda mitad del sexenio (otoño de 1985, tras la aplicación del mini-PIRE), la SPP reúne a sus jóvenes *apparatchiks*; por una parte el grupo de la SPP prosigue su avance en la escena administrativa, pero sobre todo innova al tratar de introducirse en los escenarios parlamentario y partidista. Paralelamente posiciona a algunas de sus "cabezas" en organismos políticos (el PRI, la Cámara de Diputados y el Senado, etc.).[46] Las delegaciones regionales de la SPP constituyen también un preciado instrumento de proselitismo. La selección del personal se hace bajo estrecha vigilancia, sobre todo en regiones donde los gobernadores no son favorables a ese equipo. Sin embargo, el grupo de la SPP también diversifica estrategias. La conquista de puestos electorales –de 1982 a 1985, presidentes de consejos municipales–, pero especialmente su despliegue para atraer a los gobernadores de los diferentes estados, serán elementos que fortalecerán considerablemente su poder de mediación política y administrativa.

Por último, la gestión ligada al terremoto en la capital del país permite a ese equipo abrir otros frentes y ganar espacios

[45] A continuación demostraremos ampliamente tanto la coherencia y el carácter complementario de su equipo como su capacidad para colocar a sus hombres fuera de su función de origen, lo cual les permite al mismo tiempo formar redes de conocimiento intersecretarial y ser actores que dan coherencia a las políticas públicas.

[46] En efecto, pese a la desaparición de varios puestos de planeación, a partir de 1985 la SPP coloca a algunos de sus miembros más prometedores en puestos sumamente importantes y ajenos a su esfera de competencia, por ejemplo, en espacios más políticos. Así ocurre con Manuel Cavazos Lerma, quien pasa a ser oficial mayor de la Secretaría de Gobernación.

más amplios. Manuel Camacho Solís, uno de los principales operadores intelectuales del grupo de la SPP, unido a Manuel Aguilera, pone en pie en el gobierno de la ciudad de México un programa cuya meta es "descongestionar" la presión social y hacer frente a las demandas de las personas afectadas. El éxito de la empresa le permite hacerse cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), en tanto que Manuel Aguilera permanece en el gobierno de la capital y dirige el Programa de Reconstrucción Habitacional. Camacho lleva a la Sedue a los cuadros que trabajaban bajo sus órdenes en la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la SPP.

Este esfuerzo por restaurar las redes administrativas va de la mano con el destinado a reconstruir la mediación social. Colonizar la Sedue, y paralelamente poner un pie en el estribo en el gobierno municipal de la ciudad de México valiéndose del Programa de Reconstrucción Habitacional Popular (PRHP) son manifestaciones indiscutibles del verdadero *tour de force* logrado por la SPP. Haber ocupado la Sedue muestra la intención de abrir una plaza fuerte a la intersección de redes importantes para definir las nuevas normas y reglas que acompañarán a la apertura comercial del país.[47] Como sucursal de la SPP, ocupada entonces en ajustar ciertas políticas sectoriales, aquella secretaría "polivalente"[48] es capaz de repercutir intensamente sobre el modo de acción burocrático; a la par, puede garantizar una mejor transacción con los centros del poder económico y con el sector social. También se procura trasponer esta lógica de extensión al DDF. El grupo

[47] Para la producción de mercancías se ajustan las normas ecológicas mexicanas a las del mercado internacional y se reglamenta el desarrollo urbano. En esta fase de rápida mutación tal plataforma es importante porque permite la conducción social de sectores afectados por las modalidades del crecimiento un tanto anárquico.

[48] La Sedue yuxtapone dos campos de acción: el desarrollo urbano y la ecología, que no tienen referente común en términos de normatividades y reglamentaciones.

camachista se extiende por medio de Manuel Aguilera en el DDF, donde encabeza una dirección general nueva forjada *ex-nihilo*: la Dirección General de Reconstrucción Habitacional Popular. La inclusión de un hombre como Manuel Aguilera subraya que el grupo de la SPP trata de promover cierta apertura en el plano ideológico.[49] Este aspecto lo distingue de las opiniones más ortodoxas defendidas por los financieros, y amplía su esfera de acción y su penetración social.

La colonización de esos nuevos espacios demuestra que en cierto modo el grupo de Salinas privilegia la concertación sobre la conquista de puestos electorales o partidistas. Sin embargo, sería erróneo creer que este grupo desdeña las plazas fuertes que le puede ofrecer el Congreso de la Unión. El equipo de la SPP envía a la escena legislativa a algunos de sus mejores representantes. No obstante, la debilidad original de su capital político (carece de personal político propio y verdaderamente competente) no le permite invertir mucho en una reconversión de recursos humanos cuando la pericia de sus hombres es capitalizable al punto en posiciones administrativas o regionales estratégicas. Por otro lado, el carácter cada vez más periférico del PRI como coordinador no hace de él un rival muy poderoso. La Secretaría de Gobernación fue recortada apreciablemente, y por añadidura, las características del federalismo mexicano otorgan al Ejecutivo sobre el Legislativo un papel superior a escala estatal.

En efecto, el gobernador es un eslabón esencial en la toma de decisiones públicas y privadas. Aunque la planeación (mediante sus delegaciones regionales) deje de situarse en la

[49] Aguilera presidía en 1979 el Colegio Nacional de Economistas (todavía dominado por los estructuralistas) y en ese entonces criticaba vivamente el Plan Global de Desarrollo presentado por Miguel de la Madrid (y Carlos Salinas). Fue su amigo Manuel Camacho quien lo integró a la estrategia global de aquel grupo, al ofrecerle el trabajo del Programa de Reconstrucción Habitacional.

intersección de esas redes de decisión, permitiendo montar estructuras de mediación diferentes y más flexibles, la concertación la sustituye con facilidad, y ésta sigue siendo un instrumento de primera calidad, más útil que la ocupación masiva de provisionales escaños parlamentarios que no tienen mucha importancia en términos decisionales.

La habilidad del grupo de la SPP consistió en haber previsto tanto la pérdida de eficacia de la planeación como la crisis de legitimidad de una élite administrativa que se había forjado a su alrededor, de la que daba cuenta la dicotomía técnicos-políticos. Aquella correcta anticipación le permitió preparar a nuevos portavoces y conquistar nuevas plataformas.

La capacidad de anticipación de ese grupo –consecuencia de las capacidades organizacionales de la SPP– permite comprender mejor por qué esta secretaría puede perder batallas, pero más difícilmente la guerra.

El grupo de la SPP está en excelente posición para emprender la última contienda y ganar la presidencia. Ha eliminado a su principal adversario, el secretario de Hacienda, y recuperado a su favor las ventajas administrativas de esa institución y su clientela. También ha consolidado posiciones en el partido y en el Poder Legislativo. La competencia de los demás precandidatos con el jefe de la SPP parece ya desigual.

A la conquista de la presidencia: 1986-1987

La victoria del grupo de la SPP contra los financieros le otorga buena ventaja en la última lucha por la presidencia. Disponiendo de aquel aval de legitimidad, ¿cómo maniobrará para ganar en definitiva la carrera por las elecciones presidenciales?

"Crecer para pagar" es un principio que incluye las premisas de una política económica, pero también de una política social. El contagio recíproco entre ambas lógicas es la

base de su superioridad, pues da a sus protagonistas un cimiento social para el cual su campo natural de actividad no los preparaba necesariamente. Al combinar y dar coherencia a programas a la vez sociales y económicos (financieros), ese algoritmo permite al gobierno de Miguel de la Madrid definir procedimientos de ajuste de la división del trabajo y remediar así los límites a los que conduce un tratamiento estrictamente sectorial de los problemas de la sociedad.

A partir del 19 de junio de 1986, el grupo de la SPP extiende su campo de influencia en esos dos terrenos.

La política económica del PAC

De político que era, con el Programa de Aliento y Crecimiento, el problema económico se vuelve una cuestión de índole técnico financiera. Los problemas económicos están lejos de resolverse; luego del 19 de junio de 1986, apenas han empezado las negociaciones sobre la deuda, que no concluirán sino en marzo de 1987. La entrada en el GATT se perfila a lo lejos y exige una reconversión del aparato productivo, que no será fácil.

De ambas pruebas, la deuda y la apertura comercial, la renegociación de la deuda fue la más larga y la más ardua, pues la actitud de los acreedores internacionales era más difícil de controlar. Pese a la duración de la renegociación, gracias al aval de los organismos multilaterales, ésta no cobra los tintes dramáticos que antaño tenía la amenaza de la moratoria.[50]

[50] La negociación dura alrededor de ocho meses. Las dos primeras fases –primero con los organismos multilaterales (FMI, Banco Mundial y BID) y luego con los gobiernos de diferentes países– concluyen a principios del otoño. No se cubre ni la mitad del monto solicitado por México. En cambio, las conversaciones entabladas con los bancos comerciales son las más prolongadas y espinosas (empiezan el 23 de julio de 1985 y no terminan sino el 20 de marzo del año siguiente).

Francisco Suárez Dávila se encarga de las negociaciones. Encuadrado por dos hombres de confianza de Salinas, Suárez asegura la continuidad del equipo negociador ante el exterior.

La renegociación de la deuda permite a Carlos Salinas consolidar alianzas con los grupos financieros e industriales que constituyen la clientela tradicional de Hacienda.

La entrada de México en el GATT (que se firma el 25 de julio de 1986 en Ginebra) demuestra el poder de la red salinista, si consideramos la negativa que este acuerdo había provocado menos de diez años atrás; el hecho representa también el apogeo del nuevo programa económico. Es una ruptura importante respecto a los principios nacionalistas que guiaban la conducción de los asuntos desde hacía veinte años y una clarísima señal de que se había llegado al fin del aislamiento relativo de México en el plano económico. La apertura sacudía inercias, aumentaba los riesgos de algunos sectores industriales y afectaba ciertos intereses, de ahí que fueran previsibles las coaliciones y las resistencias.[51]

La correcta conducción de estos dos retos importantes subraya de nuevo la capacidad del grupo salinista en la administración de los asuntos públicos: como visionario (al construir nuevos referenciales y anticipar los acontecimientos) y como mediador (al establecer las alianzas necesarias). El grupo sabe obtener la aceptación de un proyecto contrario a las inclinaciones culturales del país (la idea de apertura comercial asociada a la pérdida de soberanía), proyecto que además transforma profundamente las estrategias de desarrollo nacional. A decir verdad, el equipo presenta distintas estrategias; por un lado, las grandes declaraciones en el plano internacional siguen respetando las viejas posiciones de principio, en tanto que, por el otro, la diplomacia más prag-

[51] Los aranceles no podían pasar de 40% (salvo en el caso de 151 productos todavía tasados al máximo, 100%). La gran mayoría de los artículos sólo soportaba aranceles por 25% de su valor.

mática busca acuerdos de tipo económico y financiero. De manera paralela, el discurso oficial y las medidas tomadas subrayan la importancia de la inversión extranjera en el proceso de reconversión del aparato industrial orientado a las exportaciones. La inversión extranjera directa (IED) ya no aparece como sustituto de la inversión nacional, sino como su complemento.[52]

Las grandes estrategias desarrolladas en el plano social

La entrada en vigor del PAC favorece la instauración de una política social en un momento en que el terreno político recobra importancia (periodo presucesorio). Tras imponer su lógica económica, el grupo de la SPP dirigido por Carlos Salinas de Gortari se dedica a elaborar una compleja política social. Sus programas tocan a la vez aspectos y sectores diversos (sociales, económicos y geográficos); de ese modo puede consolidar su clientela en los ámbitos locales (municipales) y llegar a los sectores sociales desfavorecidos, lanzando programas que "reemplazan" a los planes que los sectores del partido conducen con una dificultad creciente.

La gestión de la política social aclara las palabras de Pierre Grémion:

> el poder no sólo se define por una capacidad de modificación del comportamiento ajeno. También reside en la capacidad para intervenir en puntos y lugares a los que no pueden llegar los demás. El poder también se define por intervención delegada

[52] Durante el sexenio 1982-1988 la IED tuvo un crecimiento sin precedentes: de un total acumulado de 10 788 millones de dólares en 1982 pasó a 24 084 millones de dólares en 1988. Sin embargo el marco legal que regía la IED no se modificó y eso frenó la promoción de las exportaciones.

(A sobre C por cuenta de N) que introduce una relación esencial para su definición: la relación de dependencia.[53]

En el plano social, los Coplades, el DDF con su Programa de Reconstrucción Habitacional y la Sedue son los tres organismos a partir de los cuales trabaja el grupo salinista. Verdaderos núcleos duros, mediante la cooperación técnica o financiera esos organismos sirven de relevo entre el grupo de la SPP y otras instituciones.

Los Coplades acaban por adquirir –al menos en ciertos estados– un campo de acción sumamente amplio que, con frecuencia, supera al reservado para el gobernador. En los estados en que el jefe del Ejecutivo local no es allegado al equipo de la SPP, el delegado suele ser uno de los miembros influyentes de esta secretaría; de ese modo contrarresta la influencia que ejerce el gobernador sobre las instancias y los organismos regionales. Con frecuencia el delegado "Coplades" puede contar con el apoyo político de algunos miembros influyentes del PRI local (lo cual atestigua la penetración política local del grupo de la SPP). Al redistribuir y administrar los fondos destinados a los diferentes programas de desarrollo locales, los Coplades gozan de un poder considerable.

El Programa de Reconstrucción Habitacional Popular que dirige Manuel Aguilera constituye el primer resultado de la política de concertación. Para el gobierno se trata de un programa estratégico para reconquistar una legitimidad política gubernamental que el sismo del 19 de septiembre de 1985 había sacudido fuertemente: la amplitud del drama, la demora y lo inoportuno de las respuestas del gobierno lo habían desacreditado mucho.[54] El PRHP rebasa su papel pura-

[53] P. Grémion, *op. cit.*, p. 247.

[54] El 19 de septiembre de 1985, a las 7:19 horas de la mañana, un terremoto de una intensidad de 7.8 grados en la escala Richter sacudió a la capital del país.

mente técnico y se atribuye una misión política: reconstruir las mediaciones que faltan entre el gobierno y los ciudadanos de la capital; paa ello propone cuatro programas.[55] En contra de las soluciones decididas de manera vertical, procura establecer el diálogo con los diversos sectores involucrados y con los partidos políticos. La lógica que preside al PRHP es semejante a la del PAC: la negativa a aceptar una responsabilidad unilateral (la del gobierno). Además, dicho programa se concibe a imagen y semejanza de una gestion intersecretarial.

En la Sedue,[56] Camacho insiste paralelamente en la política de la vivienda.[57] Es ésta una política ejemplar que responde a las necesidades de gran parte de la población, crea empleos y se constituye en instancia colegiada de deliberación que muestra la eficacia del principio de la concertación. Su programa es prototipo de la política de concertación que ofrece el grupo de la SPP dondequiera que la planificación resulta ser un fiasco.[58] La política de là concertación es adaptación de la vieja política clientelista que practicaban las diferentes instituciones sociales. Los hombres que dirigen esos organismos son allegados al grupo de la SPP. Aunque no estén a la cabeza de la institución (puestos reservados a los más cercanos al presidente), estos hombres se encuentran en los ni-

[55] Dirigirá los programas un equipo compuesto por personal de la Sedue, del DDF y del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo). El Banco Mundial financia 80% de esos programas; el resto proviene de créditos individuales para compra de terrenos.

[56] Creada a principios del sexenio, la Sedue conducía tres políticas sectoriales: el desarrollo urbano, la vivienda, y la ecología.

[57] La mitad de las casas construidas a partir de 1983 se edifican en ese año; en 1987 el déficit de vivienda acumulado desde decenios atrás ascendía a una cifra cercana a cinco millones (por renovar o por reconstruir).

[58] Las partes de ese programa fueron negociadas con los diversos sectores. En él participaron las principales ramas de la industria de la construcción, agrupadas en la Concamín, a fin de abatir el precio de los materiales, la Asociación de Notarios, para simplificar las formalidades, y las organizaciones campesinas y obreras para capacitar a sus afiliados.

veles intermedios, en los puestos estratégicos en términos de definición y de adecuación de las políticas sociales.

La colonización de la Sedue y la implantación del PRHP en el gobierno de la ciudad de México sirven de relevo esencial en una concertación intersecretarial cuyas decisiones importantes afectan a la política económica, industrial y comercial del país[59]. Ahora bien, al mismo tiempo se envía a otros miembros influyentes de la SPP a instituciones políticas que aseguran la tutela de aquellos programas: el Senado de la República, las delegaciones regionales, la Cámara de Diputados, y algunos puestos clave en el partido.

El trabajo de colaboración que realizaron el equipo de Camacho desde la Sedue y de Manuel Aguilera en el PRHP es ejemplo de una gestión clientelista. Se crean organizaciones civiles política y socialmente plurales que, en teoría, representan a los diferentes actores afectados por las consecuencias del sismo. Al funcionar como comités de consulta, tales organizaciones cívicas participan en la toma de decisiones; su potencial de conflicto disminuye *ipso facto.*

Si la política de la vivienda se inscribe en la línea de las modalidades populistas y clientelares tradicionales del sistema político mexicano, los otros dos programas de la Sedue se vinculan al desarrollo del país pues pretenden remediar los problemas creados por el desarrollo y responden a las expectativas de la clase media urbana. La política de desarrollo urbano tiene una cobertura globalizadora.

Los programas ecológicos son objeto de una atención más sostenida.[60] La inscripción de estos asuntos en la agenda

[59] Este es el caso de la SEMIP, la Secofi y sus órganos periféricos, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STYPS), la Secretaría de Salud (SSA), la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y en cierto modo la SEP, sin contar a las instituciones dedicadas específicamente a las políticas de bienestar social.

[60] En abril de 1987 se elevan a rango constitucional la protección del

política promueve otra apreciación de las relaciones entre el equilibrio ecológico, el medio ambiente y el desarrollo. A ejemplo de la política de la vivienda, la política ambiental pretende ser concertada. Como política descentralizada (bajo la tutela de los gobernadores y de los Coplades), induce la acción de diferentes secretarías y pretende responder a las demandas sociales más apremiantes en el ámbito regional.

Los tres grandes ejes que la integran satisfacen presiones clientelistas distintas. Los vastos programas de utilidad pública (contaminación del agua, del aire, etc.) están orientados a la solución de problemas de alcance global que afectan a toda la población; tienen cobertura nacional y consecuencias múltiples en la vida cotidiana. La Comisión Nacional de Ecología coordina las acciones y selecciona a los beneficiarios.[61] Es una política que favorece una relación personalizada con los diferentes actores sociales. Por lo demás, ¡las políticas de protección al ambiente son remedios del primer mundo exportados a un tercer mundo que aspira a dejar de serlo![62] Como verdaderas vitrinas para el exterior, responden a los imperativos de la imagen internacional que México quiere ofrecer: la de un país abierto a su tiempo. Por último, los programas que tocan áreas estratégicas se orientan a disminuir las tensiones locales, a remediar los desastres derivados de la extracción o del procesamiento del petróleo o

---

ambiente, y la conservación y restauración del equilibrio ecológico mediante las reformas al artículo 27 y la adición a la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional.

[61] Los criterios más apreciados son la gravedad de la situación y la disponibilidad de recursos, pero también el potencial electoral de cada región. La calidad del diálogo que se establece con cada una de las industrias respecto a las posibilidades de aplicación de los programas de tratamiento de residuos es, sin duda alguna, factor importante en la selección final.

[62] Entran en esta categoría los programas de protección de la selva lacandona, de las mariposas Monarca, del tucán y de la ballena gris.

aquellos que se relacionan con la planta termonuclear de Laguna Verde.

En la política social que lleva a la práctica el pequeño clan de la SPP durante el transcurso del sexenio –y particularmente en su segunda mitad– destaca la eficacia de la concertación como instrumento político. Bajo una nueva terminología, la concertación es una forma de mediación corporativa que, con frecuencia, reactiva redes y mecanismos antiguos (las instituciones y los copartícipes sociales, el diálogo, las instituciones de crédito, etc). Por lo demás, al encargarse de los sectores en decadencia la política social ayuda a restructurar cabalmente el aparato productivo con la finalidad de dotar a México de una industria moderna. Por último, esa política ofrece a aquel pequeño clan la oportunidad de legitimarse en un terreno donde no se reconocen sus competencias. En efecto, al grupo de la SPP se le considera una pandilla de tecnócratas, es decir, de hombres carentes de toda sensibilidad social y política, razón por la cual suelen aplicar políticas de confrontación. Para el equipo de la SPP la conducción de las políticas sociales representa la oportunidad de demostrar que no es ni sordo ni ciego a la realidad social y que, además, sabe procurar el consenso cuando la situación lo exige. Es también una manera de probar –contra una opinión casi unánime– que el grupo dista mucho de desconocer, como se cree con gran frecuencia, los engranajes clientelistas con que funciona el sistema. El pequeño grupo demuestra que sabe utilizarlos.[63]

La planeación concertada permite acentuar, el aspecto planificador o el de la concertación, según la coyuntura. Además es útil por partida doble. La planeación es la herra-

[63] La multiplicación de las inversiones clientelistas, y sobre todo electorales, de este grupo será objeto de un análisis detenido. Es un fenómeno que debemos integrar para comprender el éxito del equipo en la carrera presidencial.

mienta de previsión y definición que determina los espacios donde podrá efectuarse la concertación. Por otra parte, al fortalecer las relaciones de dependencia de los diferentes actores respecto del equipo que instaura la negociación (y que define sus términos y sus límites), la política de la concertación consolida el poder del grupo de la SPP sobre las demás facciones administrativas y políticas. Por consiguiente, concertación y planeación no se oponen, sino que se complementan.

Al tener en la mano los grandes ejes de la política económica y social del país, en cierto modo aquel grupo asume ya el poder. La designación de Carlos Salinas como candidato del PRI para las elecciones presidenciales parece lógica. Es la consecuencia del dominio que ejerce su equipo sobre los distintos espacios (económico, social y político); esta ventaja no la poseen los demás actores que toman decisiones.

La candidatura de Salinas

En la mañana del 4 de octubre de 1987 Carlos Salinas de Gortari es nombrado precandidato del PRI a la presidencia. El suyo fue un destape agitado; pese a las estrategias que el pequeño equipo de la SPP había logrado desplegar para imponer su paradigma y conquistar los espacios más importantes en la administración pública y en la escena político electoral, la candidatura de Carlos Salinas provoca muy vivas resistencias en el partido.[64]

[64] La mañana misma del destape, la Comisión de Coordinación Política dirigida por el presidente del PRI, Jorge de la Vega Domínguez, informará al jefe de la nación del resultado de sus deliberaciones sobre su precandidato a las elecciones presidenciales. Paralelamente se produce un "madruguete": sin autorización del partido, desde las 8:30 de la mañana algunas estaciones de radio anuncian la candidatura de Sergio García Ramírez, procurador general de Justicia. La noticia obliga al presidente del

Como "gran elector", el presidente de la República ha tenido que preparar cuidadosamente el terreno. La reciente fractura interna sufrida por el PRI al formarse la Corriente Democrática, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, constituye el principal problema.[65] Esa dificultad representa un fracaso político para el gobierno de Miguel de la Madrid, pues pone en tela de juicio las políticas gubernamentales en el seno del PRI: la falta de apertura del equipo en el poder (su homogeneidad social e ideológica contraviene los principios del partido y del régimen, y la política económica seguida desde 1982 ha debilitado a los sectores centrales del pacto corporativista). Ahora bien, aquella corriente simboliza las resistencias y los temores manifestados en voz baja por muchas facciones del partido desde principios del sexenio. Entre ambas corrientes internas del PRI (la oficial y la democratizadora) se entabla un fuerte debate.

Para contrarrestar la imagen de cerrazón que ofrece el equipo de Miguel de la Madrid, la selección incluye a un número importante de precandidatos oficiales.[66] Por lo demás, se abre ligeramente el mecanismo de la sucesión. Por primera vez se establece una tribuna en la que cada uno de los seis aspirantes presenta su programa de gobierno, en tanto que el presidente del PRI, Jorge de la Vega Domínguez, organiza una gran consulta interna en el Partido.[67] Sin embargo, aquella

PRI a anunciar oficialmente la nominación de Carlos Salinas de Gortari. Aquella confusión muestra la intensidad de las luchas intestinas que se desarrollan en el seno del partido.

[65] El 14 de agosto de 1986, el diario *UnomásUno* comunica que se ha formado un grupo en el partido a fin de democratizarlo. Ese grupo pronto toma el nombre de Corriente Democrática.

[66] De los seis, tres son precandidatos "fuertes": el secretario de Gobernación, Manuel Bartlett; el de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Alfredo del Mazo, y el secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari.

[67] En la opinión de Carlos Salinas, este ensayo en el método de selec-

apertura queda en lo simbólico; nunca se toma en cuenta la precandidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, representante de una corriente antagónica al proyecto puesto en pie desde 1982.[68]

Por su parte, el precandidato y luego candidato –Carlos Salinas de Gortari– preconiza la concertación como aspecto central de su proyecto de gobierno, a modo de llevar al fracaso a la propaganda cardenista. Salinas propone una gestión que se opone a formas de administración más tradicionales –las viejas prácticas de una administración venal o las estructuras burocráticas de control mediante la regla.

Su equipo de campaña y los principales discursos en los que define las grandes líneas de su gobierno tienen continuidad con el personal y con las estrategias que el equipo de la SPP ha desplegado desde 1982. Además del equipo de campaña, los miembros del núcleo duro de la SPP se concentran en el IEPES y en la propia SPP, que en lo sucesivo es dirigida por un fiel lugarteniente, Pedro Aspe.[69] Al tiempo que subrayan

ción fue pésimo porque creó corrientes explícitas dentro del partido. Fue un factor de desunión, la gota que provocó una de las rupturas más importantes en la historia del partido. Cf. Entrevista a Salinas; J.G. Castañeda, *La herencia...*, *op. cit.*, p. 258.

[68] El 14 de octubre la Convención Nacional del PARM presenta la candidatura de Cárdenas (que se ha hecho miembro suyo). El 16 de octubre, el Comité Ejecutivo Nacional del PRI expulsa a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. En poco tiempo Cárdenas recibe el apoyo de la Corriente Democrática, del Partido Socialista de los Trabajadores (PST), del Partido Social Demócrata (PSD) y del Partido Popular Socialista (PPS) y, ulteriormente, del Partido Mexicano Socialista (PMS). Era la primera división interna del PRI en treinta y cinco años, cuando un partido de oposición había lanzado la candidatura del general Miguel Henríquez Guzmán.

[69] Luis Donaldo Colosio es su jefe de campaña, Córdoba y Camacho sus principales asesores. El Consejo Consultivo del IEPES, órgano de consulta del Partido, es dirigido por un antiguo compañero universitario de Salinas y Camacho, Emilio Lozoya Thalman, entonces subsecretario del Trabajo. El resto del personal de las diferentes instancias está formado por seguidores de la SPP o por hombres que comparten sus puntos de vista.

la continuidad del proyecto emprendido desde 1982, los grandes discursos de Carlos Salinas exponen la necesidad de efectuar un cambio sustancial en la manera de conducir al país; modernizar es, antes que nada, construir una nueva relación entre el Estado y la sociedad, en la cual prevalezca una corresponsabilidad más fuerte entre los actores. Aquella nueva dinámica –de la que es correlativa la concertación entre actores– anuncia el fin de un Estado paternalista en beneficio de una instancia que sería una organización política de la propia sociedad, encargada de fijar las normas, ordenar y coordinar las acciones de los diversos actores sociales.

La concertación y las elecciones

La concertación no es sólo un eslogan. Desde el principio de la campaña electoral dicha forma de gestión se utiliza con éxito innegable. Es sin duda el instrumento principal que habrá de permitir al grupo de la SPP administrar las crisis en los planos económico y político durante los periodos pre y post electoral.

El Pacto de Solidaridad Económica (PSE), firmado el 15 de diciembre de 1987 por los principales sectores de la economía mexicana (obrero, campesino, patronal y gubernamental), representa un cabal ejemplo de concertación. Frente a la crisis bursátil del 19 de octubre y a la fuerte devaluación del peso (40%), el PSE trata de consolidar un frente común para atacar la inflación (159.2%). Por ser impotentes las estrategias utilizadas hasta entonces para resolver ese doble problema, el recurrir a la concertación aparece como el único medio de calmar el juego. El gobierno reúne a los principales representantes de los sectores productivos –obrero, campesino y patronal– para analizar la situación y enfrentar el problema. Aquel pacto representa un éxito por partida doble. En el plano económico, la inflación empieza a disminuir

de manera consecuente desde el mes de febrero de 1988. En el plano político, el pacto manifiesta el regreso de la confianza del sector privado hacia el gobierno, confianza perdida tras la nacionalización de los bancos.[70]

El pacto tiene sobre todo un alcance político; así lo indica la firma de su sexta fase, el 6 de octubre de 1988. Como presidente electo de México, Carlos Salinas de Gortari prolonga la aplicación del pacto hasta el último día del año, lo cual garantiza la continuidad de la política económica durante el futuro sexenio.

La concertación postelectoral representa el segundo ejemplo de una concertación exitosa.

El 6 de julio de 1988 se celebran al mismo tiempo en la nación las elecciones presidenciales y las elecciones legislativas.[71] Los sufragios suscitan particular interés en la población, ya que por primera vez el candidato del PRI enfrentará a candidatos de oposición que poseen una fuerza y una presencia política importantes[72].

[70] Entre febrero y octubre de 1988 el pacto se renueva en cinco ocasiones. Este instrumento actúa en dos frentes: reduce las causas estructurales de la inflación y estimula una acción concreta entre los actores para que éstos disminuyan sus respectivas pretensiones (precios y salarios). La base es la confianza. Sirve de referencia el gobierno, pues provee los bienes y servicios elementales. Para Miguel de la Madrid, la firma del pacto es el primer y verdadero signo de que se ha recobrado la confianza del sector privado en el gobierno, tras la nacionalización de los bancos de 1982. Entrevista con Miguel de la Madrid, 30/09/94.

[71] Se renuevan el Congreso de la capital (Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ARDF) y los de siete estados de la República (Nuevo León, Querétaro, Sonora, Coahuila, Colima, Chiapas y Guanajuato). Ocho millones de mexicanos están en edad de votar.

[72] Se perfilan tres fuerzas claramente diferenciadas. Frente al proyecto de modernización económica y política de Salinas, Cuauhtémoc Cárdenas del FDN propone volver a modalidades y metas acordes con los principios de la Revolución mexicana. Él representa el centro izquierda. A la derecha, Manuel Clouthier del PAN propone un proyecto basado en la mo-

Por un lado, la formación de un frente amplio electoral (el Frente Democrático Nacional), que sostiene la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, permite reunir los votos de la oposición de izquierda y la de centro izquierda (y, sobre todo, los de muchos descontentos). Por el otro, la fuerte personalidad y la simpatía natural que caracterizan a Manuel Clouthier y los éxitos electorales que ha obtenido el PAN desde principios del sexenio ponen en peligro la candidatura de Carlos Salinas de Gortari. Ahora bien, este último ni siquiera goza de consenso entre los miembros de su partido.

Ante las amenazas de "resistencia civil" que lanzan los partidos de oposición en caso de fraude, el PRI cuida particularmente la organización formal de la jornada electoral. Pese a las promesas del director del Registro Nacional de Electores, ningún resultado oficial se comunica el 6 de julio ni los días siguientes, provocando así sospechas entre la población y los partidos de oposición. Por primera vez en medio siglo de historia nacional, el candidato del PRI no festejará su victoria esa noche con sus compañeros de partido.[73] Es en la tarde del 7 de julio cuando Salinas se presenta ante los dirigentes y ante más de dos mil militantes de su partido para proclamar su victoria, reconociendo a la vez el fin del partido casi único. Es necesario esperar hasta el 13 de julio, es decir siete largos días, antes de que la Comisión Federal Electoral proclame los resultados oficiales,[74] que sólo son preliminares: el Colegio

---

ralidad (combatir la corrupción) y la eficacia (administrar al país como una empresa, con fuerte estímulo a la iniciativa individual). A la extrema izquierda y a la extrema derecha, los diferentes representantes siguen siendo marginales en la lucha electoral.

[73] La mañana del 7 de julio, las dos explicaciones oficiales sobre la falta de resultados son las malas condiciones climatológicas y los problemas técnicos. Sólo se sabe del fracaso del PRI en la capital.

[74] Se emitieron 19 100 000 sufragios (48% de abstenciones). Según los resultados oficiales, el candidato del PRI obtiene 9.6 millones (50.36%) de votos, Cárdenas 5.9 millones (31.12%), y Clouthier 3.2 millones (17.07%).

Electoral, última instancia de verificación de las elecciones, puede modificarlos.[75]

Los resultados indican un cambio significativo en el escenario político del país. Ponen de relieve la creciente pluralidad política de los mexicanos y una sorprendente transformación de la correlación de fuerzas partidistas: la naciente fuerza FDN/PMS ha logrado superar en las elecciones presidenciales y en la de senadores a los candidatos del PAN, tradicionalmente segunda fuerza electoral en la Cámara de Diputados (y en la ARDF).[76] Sea como fuere, el gran silencio postelectoral deja flotar un ambiente de insatisfacción, y dudas que manchan la legitimidad del proceso. Desde ese momento los partidos de oposición muestran un activismo impresionante y una desacostumbrada capacidad de organización y de movilización.[77]

Los demás candidatos totalizan cada cual un número de sufragios poco significativo. El PRI obtiene una ligera mayoría de curules en la Cámara de Diputados (260 contra 240 para el resto de la oposición), 60 (de 64) escaños en el Senado. Por último, el PRI gana en la Asamblea 24 curules, el PAN 13 y el FDN/PMS 13.

[75] Después del 15 de agosto el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, con los representantes cuya elección no fue impugnada, debe verificar los resultados de las elecciones presidenciales y proclamar de manera definitiva el nombre del presidente electo. Los trabajos de la Comisión Federal Electoral empiezan el 21 de julio. Un Tribunal Federal Electoral analiza las quejas presentadas por los diferentes partidos (el PAN, el PPS, y sobre todo el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, PFCRN). Sólo 56 de 300 distritos no presentan quejas.

[76] Pese a sus fracasos, el PRI aún sigue siendo la única fuerza que goza de representación nacional; triunfa en veintisiete estados, el FDN en cinco y el PAN en ninguno. Se lleva otras cuarenta y cuatro ciudades de las más importantes del país, contra ocho para el FDN y seis para el PAN. Véase Presidencia de la República, Unidad de la crónica presidencial, *Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid, Las elecciones de 1988*, 1989, p. 176.

[77] Desde el 16 de julio C. Cárdenas empieza su campaña nacional de "movilización para la defensa de la legalidad"; por su parte, M. Clouthier llama a la resistencia civil.

Conforme al pacto establecido antes de las elecciones, dan una lucha común contra el fraude y se niegan a reconocer el triunfo de Carlos Salinas de Gortari, a quien califican de usurpador, actitud que contrasta con la apatía del PRI, totalmente aturrullado por la situación.

El ambiente es particularmente tenso y no se descartan los desbordamientos. Por el hecho de que los resultados están sujetos a eventuales modificaciones, los órganos encargados de la verificación de las elecciones son lugares de batalla electoral y, además, el reconocimiento de la victoria se disputa entre dos candidatos: Carlos Salinas y Cuauhtémoc Cárdenas, que representan dos corrientes y dos proyectos de desarrollo del país.[78] Carlos Salinas no gana en definitiva las elecciones: el último combate se traba tras el 13 de julio y los diferentes grupos sociales se definen a favor de uno u otro candidato.[79]

Carlos Salinas y los hombres de la SPP reaccionan, ante la inercia del PRI que difícilmente "digiere" el golpe que se le acaba de asestar. Desde el 16 de julio, Salinas advierte que no renunciará en absoluto a sus derechos, e insiste además en que el PRI debe renovarse. El 2 de agosto de 1988, Manuel Camacho, el político y el hombre de la concertación en el gru-

[78] En cierto modo, la Comisión Federal Electoral (CFE) y el Tribunal Federal Electoral (TFE) son lugares para una "segunda vuelta". Es esencial la composición de sus miembros, que se había establecido con base en los resultados de 1985. En ambos órganos, CFE y TFE, el PRI dispone de apreciable mayoría.

[79] Ante el peligro que representa Cárdenas –quien apoya una corriente populista que obstaculiza "la modernización del país"– el sector privado, que se había acercado al PAN durante la gestión de Miguel de la Madrid, expresa abiertamente su apoyo a Carlos Salinas. El priista goza del respaldo de los dirigentes de las organizaciones afiliadas a su partido, también del que le brindan los jefes de Estado extranjeros, para indignación de los partidos de oposición. Por su parte, algunos partidos políticos y diversas organizaciones civiles manifiestan su apoyo a Cárdenas.

po de la SPP, ocupa el segundo puesto en importancia del PRI.[80] Por una parte, Camacho da un renuevo de vitalidad a un partido muy abatido y, por la otra, en nombre de la dirección nacional y del candidato del PRI a las elecciones presidenciales, propone a los diferentes partidos un acuerdo nacional a fin de evitar una crisis política que anularía los adelantos logrados, sin ceder a las presiones de la oposición sobre las cuestiones estratégicas.[81] Aunque tal política de concertación no es muy apreciada por los viejos dirigentes priistas, estimula las divisiones internas en el Frente Democrático Nacional.[82]

Al cabo de tres días de sesiones maratónicas en que intervienen ciento cuarenta y seis oradores, el 10 de septiembre por la mañana Carlos Salinas de Gortari es declarado formalmente presidente electo de México.

La política de concertación y el grupo de la SPP acabaron ganando aquella primera mano. Frente a las grandes líneas de ruptura –la crisis petrolera de 1986, la devaluación de fines de 1987, el terremoto, la fractura interna del PRI, la disidencia de la Corriente Democrática y, en fin, el conflicto postelectoral– la concertación, por ser una dinámica administrativa nueva y más participativa, aparece como un salvavidas.

[80] Camacho despliega estrategias mucho más agresivas: minimiza los éxitos electorales de la oposición (simples éxitos regionales) y presenta su versión del "despojo". También reorganiza sus cuadros e impulsa una serie de acciones destinadas a formar a los futuros diputados. Por lo demás, durante el periodo de sesiones del Colegio Electoral de la LIV Legislatura del Congreso de la Unión los priistas "dominan la calle".

[81] Por ejemplo, Camacho se negará a abrir los paquetes de boletas electorales, principal reclamo de la oposición, pues eso pondría en duda la legitimidad de todo el proceso electoral y favorecería la posición cardenista.

[82] En tanto que el PMS (surgido del extinto Partido Comunista) y la Corriente Democrática se unen contra las propuestas del PRI, a veces (no siempre) el PPS, pero sobre todo el PARM y el PFCRN rompen la solidaridad con ellos; una minoría se une al PRI.

Sin embargo, al tiempo que ponen de relieve una nueva forma de gestión administrativa, aquellas rupturas debilitan fuertemente los éxitos extraordinarios del grupo de la SPP. ¿Cómo conducirá éste su proyecto, una vez en el poder?

Conclusiones

La SPP es sólo una de tantas secretarías en el organigrama general de la administración mexicana. Sin embargo, desde el principio del sexenio el término "SPP" designa al grupo que la integra y que desborda cada vez más el espacio propiamente institucional y físico de la secretaría y de sus dependencias. En el transcurso del sexenio, como institución y como grupo la SPP es depositaria de la esperanza de transformación. Funciona como el lugar en donde surgen políticas públicas coherentes, capaces de modificar el entorno cultural, social y económico. Por esa razón, gracias a la planeación y a las políticas de consenso, aquel equipo supo aprovechar a su favor el cuestionamiento general de las políticas seguidas hasta entonces; también supo proponer nuevos algoritmos capaces de aportar respuestas a los grandes problemas del momento: el excesivo endeudamiento del país y sus consecuencias sociales, el terremoto, los efectos nocivos derivados del modelo de desarrollo, etcétera.

Las nuevas propuestas en términos de políticas públicas (los programas ecológicos y de desarrollo urbano, la apertura comercial, y la modificación de las condiciones de endeudamiento o el Pacto de Solidaridad Económica) y la aptitud para la negociación cambiaron la imagen negativa que ofrecía el país: la de un pueblo endeudado en exceso, incapaz de administrar su situación y de respetar sus compromisos. Ante las acusaciones de corrupción e incapacidad lanzadas contra el gobierno desde fines de 1982, aquel equipo introdujo una nueva visión, la de una administración en plena trans-

formación, racional, eficaz, astuta y abierta al mundo exterior. Esa visión se elaboró, antes que nada, como respuesta a los reclamos externos, sobre todo estadunidenses; México empezó entonces a ser percibido de manera positiva. Sin embargo, aquel nuevo producto publicitario –un México responsable, activo y abierto al mundo– supo integrar las limitaciones culturales internas: por un lado, un nacionalismo a ultranza que ve en la apertura una amenaza contra su soberanía, y por el otro un imperativo de justicia social.

En este sentido la SPP es una verdadera encrucijada. Inicialmente allí se planifica, y luego, cuando la planificación ya no parece ser la panacea de todos los males, se practica la concertación. Su equipo demuestra que sabe construir políticas de adaptación (PIRE, PAC, etc.) y también políticas de anticipación (sobre todo en el terreno ecológico). Compuesto por un *brain-trust* de expertos y un pequeño clan de "curanderos" (que calman las demandas sociales), su estado mayor sabe polarizar una gran corriente en favor de sus tesis; este grupo pretende incidir sobre la realidad. Por otro lado, la multiplicidad de posiciones que ocupan sus actores lo provee de recursos inesperados. Ofrece una doble pertenencia a tradiciones distintas: el mundo de la Hacienda, conocido por su desenvoltura respecto de las tradiciones locales, y un clan que se dice portavoz de las referencias populares, antagonista de las "quimeras" neoliberales. Esto le permite valerse sucesivamente de estrategias de homogeneización y de diferenciación. El suyo es un "acto de prestidigitación" que funciona y que le da un margen de acción suficiente para integrar diferentes polos de intervención y acumular una gestión sectorial y territorial de la sociedad. Todo ello ofrece una imagen interesante de la SPP: la de un cruce de caminos, paso obligado de cualquier decisión. Como auténtico crisol intelectual, a partir de 1982 la SPP es un centro de construcción de paradigmas, una estructura transversal en relación con las diferencias corporativas. Por último, y no es ésta su menor

cualidad, su equipo hace alianza con un líder, el secretario Carlos Salinas de Gortari, quien dispone de una autoridad política personal.

Todos estos aspectos son poderosos indicios de éxito del grupo, pero también de triunfo gubernamental. Durante el mismo lapso, ningún otro equipo sabe ni puede forjarse esa imagen: la de un equipo eficaz, ágil e inteligente, capaz de edificar y de imponer nuevas políticas de desarrollo de la nación que, además, gozan de la aprobación de la comunidad internacional. No obstante, esos indicadores de éxito secretarial no logran ocultar ciertas debilidades que, en el corto plazo, podrían nublar, e incluso obstaculizar, la buena marcha del equipo: la escisión del PRI con la formación de la Corriente Nacional Democrática dirigida por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, y luego, en 1987, con su separación.

Ahora bien, quiéralo o no, el equipo de la SPP causa esa escisión; el pretexto para la ruptura interna es la imposición al partido de su líder, Carlos Salinas de Gortari, como candidato a la presidencia. Tanto el enunciado de su proyecto como la composición de su equipo rompen simultáneamente múltiples tabúes: sin haber tomado en su mano las riendas del gobierno, los hombres de la SPP proyectan ya la imagen de un Estado autoritario de corte porfiriano. Aunque ellos hayan impuesto magistralmente sus opiniones y sus políticas, esto no ha bastado para asegurar el reconocimiento social suficiente en el seno del partido que, a pesar de todo, sigue siendo su plataforma de lanzamiento. El equipo tiene que recurrir a un "dedazo" en contra de sus propias recetas y de sus mismas lecciones sobre la modernización. Por lo demás, los opositores (populistas) al grupo de la SPP no han sabido responder ni dotar a sus adeptos de un capital –en términos de referencial, de grupo y de plataforma político administrativa– a fin de desdibujar las tesis del clan SPP. En cambio, el equipo de la SPP sólo puede triunfar imponiendo al partido una ruptura interna. Aquella doble imposición –por un lado

un candidato y por el otro una ruptura– expresa un doble fracaso. La aceptación de esta doble imposibilidad es la marca de la transición entre dos mundos; también es prueba de que el fin del sexenio de Miguel de la Madrid ha sido el momento del choque entre dos fuerzas antagónicas y casi idénticas en intensidad.

Este capítulo también subraya la importancia de las crisis como factor y acelerador del cambio de paradigma. Al abrir un panorama en donde predomina una gran incertidumbre, la crisis desestabiliza y sacude valores que cimientan la sociedad. La desestabilización es más fuerte en la medida en que ese régimen se apoya en un conjunto de engranajes sólidamente institucionalizados que han permitido más de medio siglo de estabilidad política y de crecimiento económico. El ambiente de incertidumbre que acompaña a esta grave crisis permite comprender la sumisión (e incluso la apatía) de los sectores más afectados por la política de austeridad: los obreros y los campesinos.

Para terminar, este análisis muestra que en lo sucesivo los actores económicos serán los principales responsables de las decisiones y que los políticos se transformarán en "técnicos del orden y de la seguridad nacional".[83] La carrera por la sucesión es ilustrativa. Se desarrolla principalmente entre dos grupos: los hombres de Hacienda y los hombres de Programación y Presupuesto.[84] En esa batalla entablada entre dos rivales, Silva Herzog y Salinas, es determinante poseer la capacidad de proponer soluciones novedosas a situaciones complejas.

[83] Por esta razón, De la Madrid reduce de manera considerable la esfera de acción de la Secretaría de Gobernación.

[84] De la Madrid lo confirma: será digno de gobernar el grupo que le ofrezca las mejores soluciones. Entrevista con De la Madrid, 30/09/94.

II. LAS LÓGICAS DE ACCIÓN ORGANIZACIONAL DEL GRUPO SPP

El éxito del equipo salinista para ganar la candidatura a la presidencia deriva de la extraordinaria capacidad organizacional que ese grupo supo desplegar sobre el terreno político administrativo mexicano. Ahora bien, aquel pequeño clan de modernizadores adquiere esas cualidades en el ámbito de una administración específica: la SPP. ¿Desempeñó esta secretaría desde su toma por los monetaristas ese papel de vivero en que puede desenvolverse un grupo en el sentido lato de la palabra, es decir, un conglomerado de individuos con recursos y capacidades comunes que les permiten enfrentar con espíritu de solidaridad los retos que se les presentan? En caso contrario, ¿cuándo empezó a poseer aquellos atributos y por qué era necesario esperar ese momento preciso?, ¿cuáles fueron los recursos humanos y materiales movilizados?, ¿según qué lógicas se organizaron éstos para dotar al equipo de las máximas posibilidades de implantar y conducir un nuevo proyecto de nación?

El equipo de Miguel de la Madrid en la SPP. El entrecruzamiento de múltiples lógicas de acción (1979-1981)

A partir de un examen *a posteriori* de los acontecimientos, la llegada de Miguel de la Madrid a la cabeza de la Secretaría de

Programación y Presupuesto podría suscitar la idea de que un grupo digno de ese nombre, con coherencia y cohesión propias, invade los diferentes espacios de la SPP, contrastando con el proceder de los antiguos ocupantes de aquellos lugares. Tal interpretación presentaría al equipo que Carlos Salinas de Gortari forjó a partir de 1982 como continuación del proyecto elaborado por su predecesor. Por lo demás, ¿no se suele tachar a los hombres de la Secretaría de Programación y Presupuesto de "tecnócratas", quienes adoptaron el fondo y la forma de esos expertos de la hacienda cuya apreciación de las situaciones se fundamenta en un cálculo contable de pura rentabilidad? Sin embargo, pese a un identificador común –ser a fin de cuentas el grupo idóneo en las esferas política y administrativa mexicanas–, los equipos heterogéneos de Miguel de la Madrid y luego de Ramón Aguirre no tienen mucho que ver con el grupo compacto, verdadero núcleo duro de hombres con cualidades y representaciones sociales comunes, que reunió, forjó y modeló Carlos Salinas de Gortari a partir de 1982, antes de confiarles la misión de transformar desde el poder "la Revolución mexicana".

En este sentido, hablar de "grupo de la SPP" antes de 1982 equivale más o menos a un eufemismo. El organigrama de la SPP muestra la configuración de puestos que existía en la institución entre 1979 y 1982.

La composición del personal que sigue al nuevo secretario en 1979 revela la existencia de equipos constituidos con base en lealtades diferenciadas. En tanto que el personal adscrito a la Subsecretaría de Evaluación es fiel al jefe de la Nación,[1] el secretario ha hecho de las dos subsecretarías restantes y de las delegaciones regionales su coto de caza.

[1] Dirigieron esa administración tres allegados a José López Portillo: Rosa Luz Alegría (1979-1980), José Ramón López Portillo (1980-1981) y José María Sbert (1981-1982).

Organigrama 1
SPP: 1979-1981

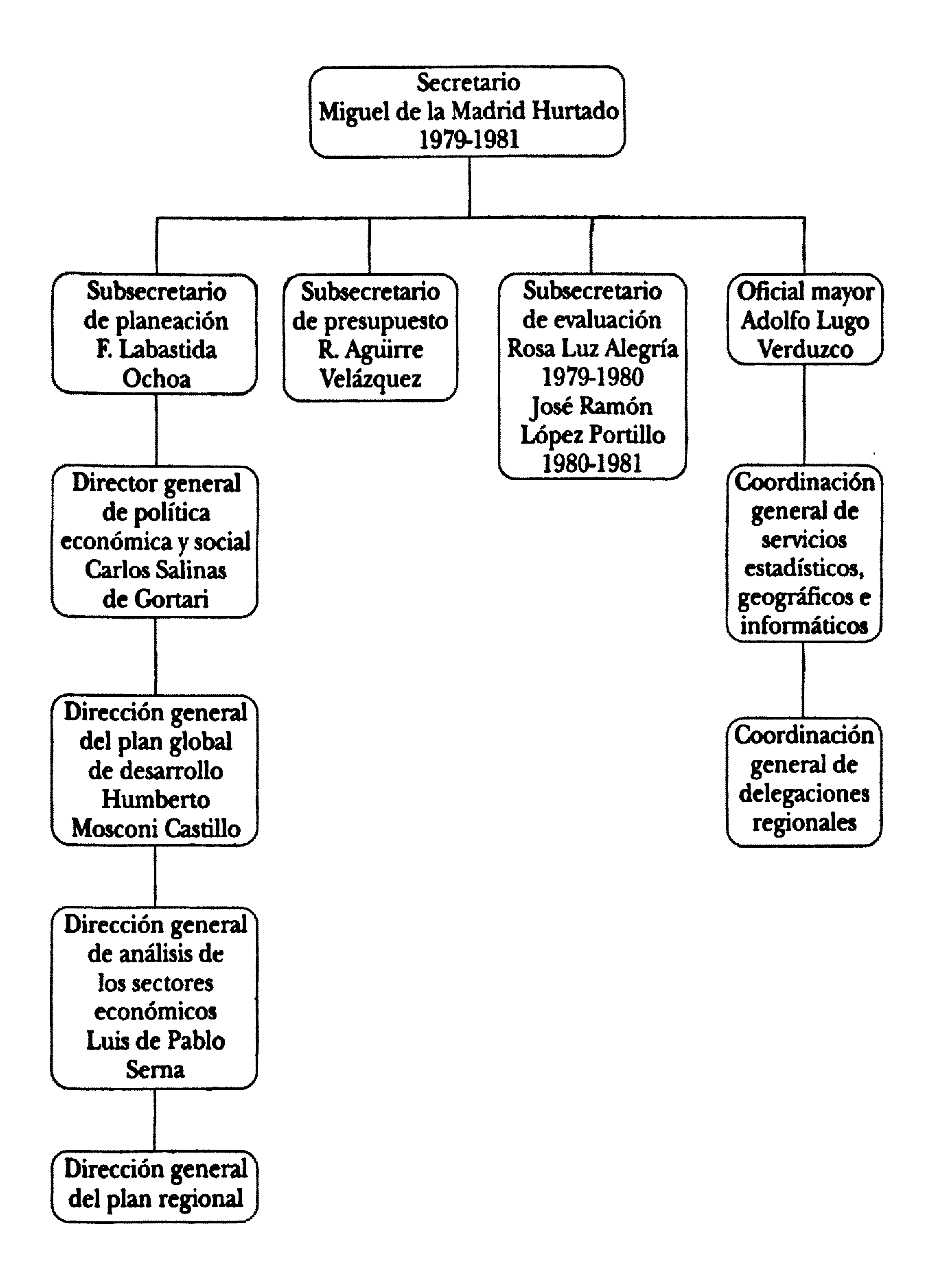
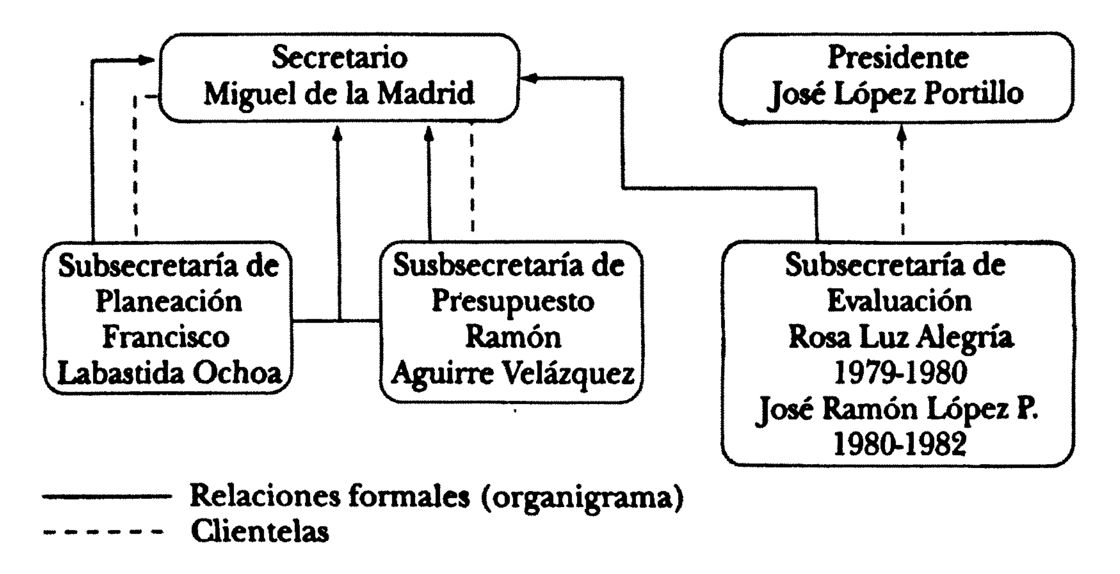
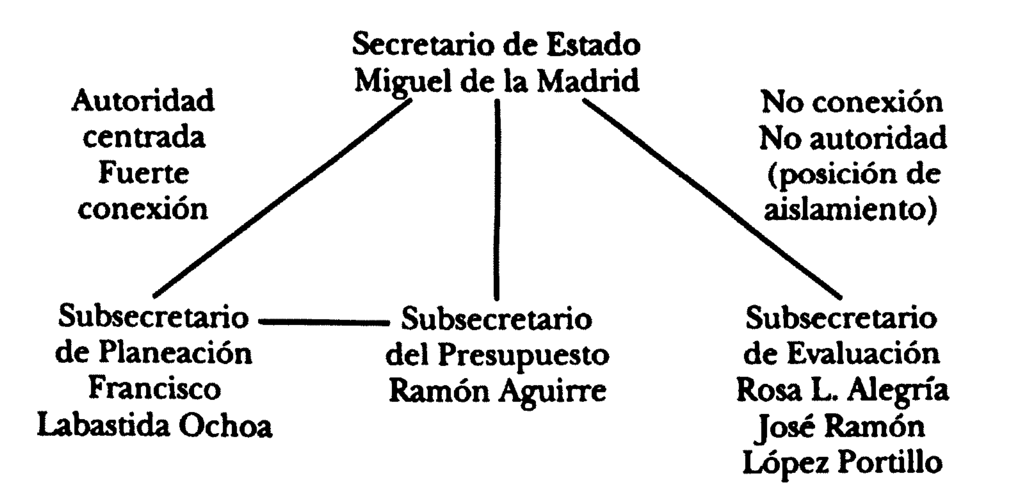


Figura 6
SPP: 1979-1981. Vínculos clientelares



Gráfica 1
Relaciones de conexión entre las dependencias
SPP: 1979-1981



En el plano político esa combinación es hábil, pues da a José López Portillo la impresión de que mantiene un pie en el ámbito de lo que, hasta cierto punto, es su "criatura". Sin embargo, la plataforma administrativa de Evaluación queda totalmente marginada y destinada a desaparecer muy pronto. Con excepción del papel puntual que desempeña Rosa Luz Alegría en la presentación del Plan Global de Desarrollo por parte del equipo De la Madrid-Salinas, en realidad ni los hombres ni la dependencia administrativa tendrán derecho alguno de intervenir en la marcha de los asuntos de Programación y Presupuesto.

Lo esencial se canaliza por las manos de los hombres de Miguel de la Madrid, quienes no obstante, no constituyen un verdadero grupo; antes bien, son una combinación más o menos ingeniosa y funcional de individuos y facciones que representan diferentes feudos en la tradición administrativa mexicana, cuya única convergencia reside en su común interés por formar parte de una plataforma y ponerse al servicio de un hombre con perfil de futuro vencedor.

Indudablemente la relación personal con el secretario (de trabajo o de amistad) sobresale más que cualquier otro criterio. La relación de trabajo suele ser de subordinación: casi todos han estado bajo las órdenes de Miguel de la Madrid en la Dirección General o en la Subsecretaría de Crédito.[2] Ramón Aguirre es la excepción; él es su par (ambos eran subsecretarios, uno de Egresos y otro de Ingresos), y por eso cuando De la Madrid es candidato a la presidencia, le deja la dirección de la SPP y no, como podría parecer lógico, a su subsecretario de Programación, Francisco Labastida Ochoa. Estos dos hombres no pertenecen a una categoría semejante

[2] Esa relación de trabajo incluye a más de 89% de los agentes que integran nuestra muestra (compuesta por diecinueve personas entre subsecretarios de Estado, directores generales, oficiales mayores, asesores y secretarios privados de la secretaría).

como individuos ni comparten las mismas tendencias en cuanto a sus concepciones administrativas. La separación generacional corresponde y fortalece al mismo tiempo los procesos divergentes de escolarización. El equipo de Francisco Labastida Ochoa está integrado por brillantes economistas nacidos alrededor de 1945, capacitados en Estados Unidos y con un barniz de planeación; el de Ramón Aguirre incluye a juristas con una vaga formación en administración pública. Así, dos corrientes distintas se codean en la racionalidad administrativa: los viejos administradores herederos de toda una tradición jurídica de la administración *versus* los jóvenes economistas planificadores, ardientes promotores de un concepto que preconiza una nueva racionalidad administrativa.

Por último, en tanto que los viejos administradores han escalado los peldaños de las instituciones financieras ortodoxas, paradójicamente los recién llegados han transitado por una secretaría o una instancia de planeación (dirección general o subdirección), y por consiguiente no tienen ningún pasado de financieros ortodoxos. Aquéllos se capacitaron en una buena escuela –es decir, en la misma de Miguel de la Madrid (derecho más administración pública)–, pero éstos presentan un perfil distinto. Habida cuenta de su relación con el secretario, la selección y la composición de ambos clanes muestra una delimitación muy bien trazada que regulará la sucesión secretarial. Si bien el igual de Miguel de la Madrid –dirigente de los viejos administradores– asume el interinato de la SPP, no será su heredero. En dondequiera que se esté, las reglas canónicas de la herencia son formales y siguen una inclinación ascendente: un legado se transmite a un hijo, no a un hermano (o a un igual).

En la estructura de la SPP la planeación representa un instrumento estratégico, en tanto que el presupuesto sólo tiene un papel técnico. Es importante que los viejos conservadores, surgidos del círculo de los economistas ortodoxos, tengan el control del presupuesto. Es igualmente esencial brindar a los

jóvenes renovadores la ocasión de mostrar su *savoir-faire* elaborando el nuevo referencial –el PGD– y contando con instrumentos técnicos y plataformas administrativas que les permitan situarse en la intersección de las múltiples redes decisionales de los campos administrativo y político. Este análisis destaca la existencia de una sabia división de tareas. Pero, ¿es eso suficiente para generar algo más que una cooperación sin duda reafirmada por la comunidad de objetivos y la hostilidad del entorno? Por sí sola ésta es incapaz de inspirar una mística, un *ethos* y un ideal que se hallen en el origen de la cristalización de un grupo modelado como verdadero átomo. Sólo tal unión puede ofrecer las mejores oportunidades de vencer los numerosos riesgos y definir el terreno a fin de facilitar un cambio de rumbo y asegurar la supervivencia del proyecto, aun cuando fracturas irremediables escindan luego el núcleo del átomo.

Algunos individuos ocupan puestos políticos de primera importancia. Todos son, desde hace tiempo, amigos de Miguel de la Madrid: Manuel Bartlett, Emilio Gamboa Patrón, Adolfo Lugo Verduzco y Miguel González Avelar. Lo único que reúne a hombres tan diferentes es su alejamiento total del mundo de la hacienda y de la economía. Volvemos a encontrar aquí la misma separación generacional, educativa y profesional: Emilio Gamboa Patrón es un ejemplo.[3]

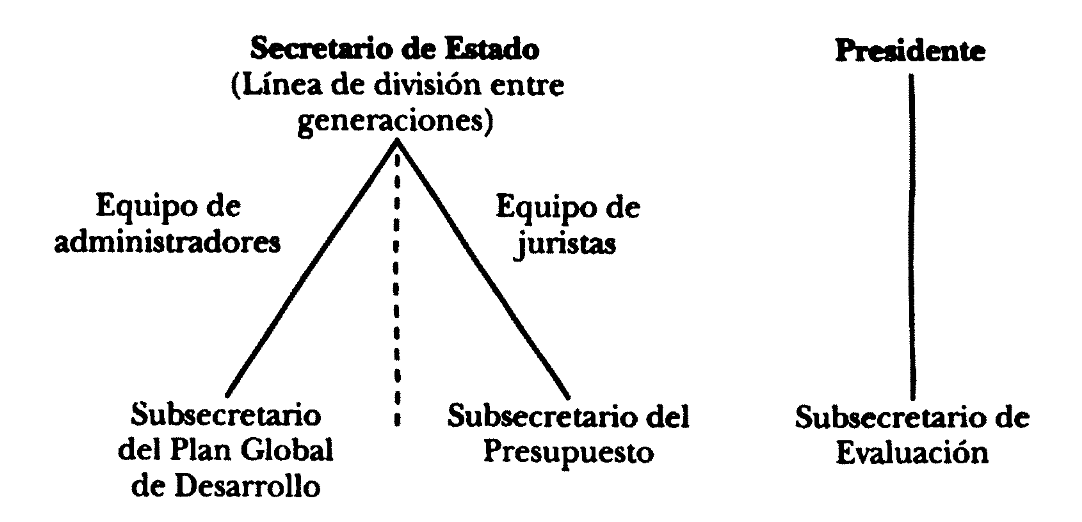
Recapitulemos: entre 1979 y 1982 el equipo de la SPP es de lo más heterogéneo. La principal dinámica de aquella composición es el dualismo. En lo alto de la escala, una primera diferencia se funda en la relación de fidelidad (ésta al presidente, aquélla al secretario). Pese a sus pretensiones modernizadoras, la SPP sigue siendo un organismo como to-

[3] Secretario particular de Miguel de la Madrid a partir de 1979, nació en 1950, hizo estudios de relaciones internacionales en una universidad privada (la Iberoamericana) y su trayectoria ha sido exclusivamente administrativa como consejero.

dos los demás, sujeto a las lógicas clientelistas. Una segunda diferencia separa al grupo: los administradores *versus* los políticos. Cada una de estas dos categorías se divide a su vez; por un lado están los "viejos", garantía de una tradición jurídica que en el pasado demostró sus beneficios, y por el otro los "jóvenes" renovadores, imbuidos de nuevas ideas que pueden ayudar a limpiar el óxido de los antiguos mecanismos y a imprimir un nuevo impulso a la maquinaria administrativa.

Si bien este dualismo resulta de una simplificación extrema para desmontar ese aparato institucional, permite sin embargo entender los ejes y apreciar las tendencias que entonces estaban presentes en el seno de la SPP.

Gráfica 2
Recapitulación
SPP: 1979-1981



Sin embargo sería erróneo creer que la SPP no era sino una yuxtaposición de verdaderas islas burocráticas, cada una de las cuales obedecía a su lógica y sus intereses propios, y que ningún puente unía una orilla con la otra.

La planificación sirvió de pasarela semántica y política. Ya hemos descrito las modalidades y las razones por las cuales la Programación aparecía como referencial portador. Ahora bien, en la SPP la Dirección General de Políticas Económicas y Sociales (DGPEyS) funcionaba como instancia general de planeación.

Como parte irreductible de la Subsecretaría de Programación, la Dirección General de Políticas Económicas y Sociales es prototipo de aquella nueva generación compuesta por brillantes y jóvenes economistas planificadores. Su tarea principal consiste en formular el Plan Global de Desarrollo, es decir en dar coherencia general a la gestión pública del presidente. Esta misión la coloca en el centro de un espacio multidimensional. En la SPP esa dirección se constituye así en la instancia encargada de los contactos con los demás agentes administrativos, económicos y políticos.[4] Del mismo modo, le confiere el liderazgo sobre otras dependencias que por su estructura habrían podido desempeñar un papel similar; por ejemplo, la Dirección General de Programación Regional, cuyo personal presenta un perfil semejante al de la DGPEyS, sólo transmite en los estados las concepciones y las políticas forjadas por la propia DGPEyS.

La elaboración del Plan Global de Desarrollo es un instrumento de peso. Este plan somete a prueba las capacidades

[4] "A mí me encargó De la Madrid hacer la negociación con los grupos de especialistas de los diferentes secretarios de Estado. Esta negociación consistía en armonizar sus puntos de vista para que sus respectivos titulares pudieran decir que aceptaban la consistencia del Plan Global con sus propios planes y propuestas sectoriales." "Entrevista a Carlos Salinas", en J.G. Castañeda. *La herencia...*, *op. cit.*, p. 238.

de interpretación de aquel pequeño equipo, al ser confrontado con las necesidades y reclamos diversos, con frecuencia opuestos, de todos los sectores de la sociedad. También cuestiona la habilidad del grupo para establecer los contactos adecuados y enfrentar la prueba decisiva: la aprobación del Plan Global por todos los grupos y sectores, empezando por el presidente. Si bien constituye un trayecto plagado de obstáculos, el plan otorga créditos que justifican suficientemente cualquier pretensión a ejercer el poder. En efecto, al pasar por aquel tamiz el grupo demuestra que posee las capacidades necesarias y suficientes del hombre político y, en particular, que cuenta con habilidad para operar de acuerdo con una lógica en que prevalece la multiplicidad de opciones.

Cohesión interna, líder, *savoir-faire* y posibilidades de extensión organizacional dotan al pequeño clan de una variedad de recursos que hacen de él un "centro", un pivote, una especie de cemento que une a los diferentes conglomerados. Por lo demás, la formación y la vocación de planeadores que manifiestan poseer estos individuos los vuelve más que simples expertos en economía. Representan el perfil del nuevo político, del político moderno, aquel que sabe manejar las riendas de la administración moderna en México.

De 1979 a 1982 la SPP no es cuna de ningún núcleo duro de actores. Antes que nada, es el lugar de reunión del equipo de Miguel de la Madrid. Este equipo, que es su más firme apoyo para la candidatura a la presidencia, no comparte sino una concepción general sobre las modalidades para en el desarrollo del país. Esto explica por qué, desde 1979, encontramos a tantos monetaristas en la SPP. Sin embargo, en el plano sociológico aquellos hombres están unidos por vínculos muy débiles: provienen de generaciones diferentes, tienen una formación universitaria distinta y han seguido cauces administrativos diversos (con exclusión de su paso por Hacienda).

Sin embargo, dos particularidades caracterizan a esa SPP. La secretaría ha conservado por razones estratégicas a un pe-



Figura 7
SPP: 1979-1981. Flujo de recursos

queño núcleo de individuos allegados a López Portillo, pero enemigos ideológicos del grupo de Miguel de la Madrid, puesto que son estructuralistas. En contraste, la SPP integra a otro núcleo de jóvenes y brillantes economistas que han acaparado los centros neurálgicos de la secretaría, en donde se forja y se negocia el nuevo referencial. En otras palabras, entre 1979 y 1982 la SPP es sobre todo una administración que da cabida a un grupo que se reúne en torno a un presidente fuerte.

Con excepción del papel unificador de la Dirección General de Políticas Económicas y Sociales, las discrepancias que modelan al resto de la SPP hacen de ella un espacio donde cohabitan diferentes grupos de diversos feudos ideológicos. Esos grupos obstaculizan una eventual pretensión de mostrarse como el verdadero centro de formación que habrá de ser a partir de 1982, bajo la dirección de quien asumía ya en la DGPEyS el papel de dirigente: Carlos Salinas de Gortari.

LA SPP BAJO LA DIRECCIÓN DE CARLOS SALINAS DE GORTARI: UN VIVERO PARA UNA NUEVA GENERACIÓN

Si es común considerar el año de 1982 como fecha pivote para el sistema político mexicano, entre otras razones porque llega al poder un equipo que pone en tela de juicio algunos de los principios clave sobre los que se asentaba el sistema, lo es menos asimilar ese año con la formación de una nueva generación de políticos en un Ateneo particular: la SPP. En efecto, en contraste con su pasado inmediato, a partir de esa fecha la secretaría adopta un papel al mismo tiempo pedagógico y político, fundamento de su unidad y de su fuerza: forma un equipo de hombres que comparten una visión común y que paralelamente sirven de plataforma para la conquista del poder. Estas dos tareas están al servicio de una misión superior: transformar un sistema que da muestras de segura asfixia desde algunos años atrás.

Carlos Salinas, en una entrevista que concedió a Jorge G. Castañeda, explica muy claramente el alcance de sus tareas como jefe de la SPP en esta época:

> Al darme el presidente Miguel de la Madrid la oportunidad de ser secretario de Programación y Presupuesto, me abrió un formidable campo de trabajo político. Primero, porque me obligaba a negociar intensamente con mis compañeros de gabine-

> te: un secretario de Programación y Presupuesto, en el marco de un plan ejecutándose en medio de la crisis, por la caída de los precios del petróleo y del endeudamiento excesivo, repartía escasez de presupuesto, ya que las necesidades eran muy grandes y los recursos muy escasos. Era una constante negociación pero, además, como cada año había que explicar, de cara a las fuerzas políticas del país en el Congreso, por qué se había propuesto ese plan y por qué un presupuesto tan reducido, todo eso exigía un trabajo político a lo largo del año, en particular antes de la comparecencia anual ante el pleno de la Cámara de Diputados a la que el secretario de Programación y Presupuesto estaba obligado a presentarse por ley. En primer lugar, el trabajo político lo hacía con la mayoría legislativa del PRI y después con los partidos representados en el Congreso. Adicionalmente, como el presupuesto tiene un reflejo territorial, había que dialogar con los gobernadores y enfrentar sus válidas peticiones al presidente de la República. El secretario de Programación y Presupuesto era el que tenía que decir que no para que el presidente pudiera decir que sí cuando realmente podía.[5]

Sin embargo sería erróneo pensar que el grupo salinista permaneció confinado dentro de los límites estrictos de aquella escuela de formación. Por diversas razones, varios individuos no integran la SPP, lo cual no les impide compartir el proyecto que allí habrá de prepararse. No obstante, ellos constituyen más la excepción que la regla. En ese sentido podemos hablar de la secretaría como de un verdadero vivero.

Aunque ofrezca la imagen de un bloque duro bajo la égida de Salinas, la SPP funciona en dos tiempos en torno a una línea divisoria constituida por el Mini-PIRE (julio-agosto de 1985).

De 1982 a 1985 esta secretaría representa un verdadero feudo, una plaza fuerte bien protegida que muestra los ras-

[5] *Ibid.*, p. 242.

gos de una escuela de aprendizaje. A partir de 1985, la drástica reducción de su volumen y de su personal le asigna *ipso facto* una función diferente. Obligada a expulsar a los suyos, empieza por difundir por dondequiera aquellas nuevas ideas, por formar adeptos y por conquistar otras plazas fuertes. Aquí esclareceremos las diferentes lógicas de constitución del equipo que orientaron aquellos dos grandes momentos.

Si la SPP era un verdadero centro de aprendizaje, ¿qué enseñanzas se transmitieron, quiénes fueron los principales maestros, y contra qué se erige su nueva pedagogía?

1982-1985: una escuela de formación

Dos rasgos caracterizan fundamentalmente a la SPP de aquel primer periodo: su fuerza y su unidad.

Encargada de definir ante el exterior los grandes paradigmas que marcarán las políticas públicas del sexenio, la SPP funciona en su "fuero interno" como verdadera escuela para los futuros cuadros de la nación. La secretaría es entonces un "centro" en toda la extensión de la palabra: como instituto que conforma hombres y al mismo tiempo consolida un espíritu de equipo es también el lugar de creación colectiva en donde se afirma un nuevo proyecto de gobierno con la elaboración de políticas públicas incluyentes y multidimensionales.

Se trata de un proceso de aprendizaje colectivo: se revela una nueva praxis social y se adquieren nuevas capacidades cognoscitivas, relacionales y organizacionales. Esta posición central es a la vez causa y consecuencia del papel decisivo y decisorio que la SPP conserva en la formación de un grupo con voluntad, lo que no resulta en absoluto evidente por sí mismo.[6] En efecto, su posición de pasarela semántica y polí-

[6] El sector financiero y el ejército formaron, desde hace varios años el equivalente de un "servicio civil"; también lo hicieron los médicos y los

tica ante el resto de la administración le permite desarrollar una capacidad de interacción o de cooperación suficiente para emprender una acción común. Si su situación estratégica en el contexto administrativo es condición necesaria, no por ello basta para asegurar la existencia de un grupo en la plena acepción de la palabra. Varios factores de identificación cimientan esa unión entre los miembros del núcleo restringido de la SPP y entre los del grupo ampliado.

Una situación estratégica en el tablero administrativo

En contraste con la austeridad dominante, la SPP de aquel primer periodo es opulenta. Ha salido a flote, exhibe cinco subsecretarías (en vez de tres), y puede entrar sin complejos en competencia con Educación Pública, tradicionalmente la secretaría más "obesa" de la administración pública mexicana.

Lejos de permanecer como instancia que acumula células administrativas (subsecretarías), a partir de 1982 Programación y Presupuesto adquiere la organización que le había hecho falta desde su nacimiento.

El organigrama oficial donde aparecen las cinco subsecretarías y el INEGI en un plano de igualdad ofrece una visión un tanto estática.

El funcionamiento real de este centro es diferente.

En él surgen tres nervios vitales, verdaderas piezas clave que aseguran la puesta en práctica y el funcionamiento de las diferentes políticas públicas del proyecto innovador: la Sub-

ingenieros. Sin embargo se limitaron a la formación y a la reproducción de su personal propio sin demostrar nunca la voluntad (como en el caso del ejército) ni la capacidad (como en el caso de Hacienda y, en menor medida, de los ingenieros y los médicos) para preparar altos funcionarios para la totalidad de la administración pública.

Organigrama 2
SPP, 1982-1985



secretaría de Programación del Desarrollo dirigida por Rogelio Montemayor Seguy, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática con Pedro Aspe a la cabeza, y la Subsecretaría de Desarrollo Regional, al mando de Manuel Camacho Solís. Aquel papel tripartito permite entrever una sensata distribución de funciones. Subraya la posición medular de la Subsecretaría de Programación del Desarrollo, que es cerebro y motor de la SPP, pues define, subordina y estructura el conjunto de políticas –sectoriales pero también territoriales– y redistribuye los recursos a las diferentes redes. Tiene bajo sus órdenes a los dos grandes centros de aplicación sectorial de las políticas de desarrollo: la Subsecretaría de Desarrollo Industrial y Servicios, y la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Social. Estos dos órganos siguen operando de acuerdo con un modelo de acción relativamente clásico, aunque el cambio social y sobre todo económico que empieza a despuntar conduce a desplazar los límites sectoriales, reconsiderar la normatividad que rige las interferencias entre sectores y, por ende, la definición de cualquier norma. Por lo demás, la Subsecretaría de Programación del Desarrollo –verdadero "cerebro de las políticas públicas"– dirige de manera distinta las operaciones del INEGI y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

El INEGI es un centro de otra especie, pues constituye la memoria de la administración pública. Opera de acuerdo con un doble mecanismo: filtra y jerarquiza la información que le suministran las demás subsecretarías de la SPP y eventualmente las subsecretarías de Programación de las otras secretarías (o incluso los diferentes Coplades). El instituto transmite los resultados a la Subsecretaría de Programación del Desarrollo para luego difundirlos a las demás instancias de la SPP.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional es una neurona transmisora dirigida a las regiones. Administra la territorialidad adaptando a cada estado las decisiones tomadas en la

Subsecretaría de Programación del Desarrollo. Como cabeza de los Coplades, es el prototipo del desarrollo de la administración de misiones; como tal, es también un *melting pot*: lugar de lo intersecretarial; es asimismo el lugar de la intersectorialidad y la territorialidad. Este carácter multiposicional le otorga una importancia privilegiada en el proceso decisional.

Figura 8a
SPP, 1982-1985
Funcionamiento con base en el organigrama

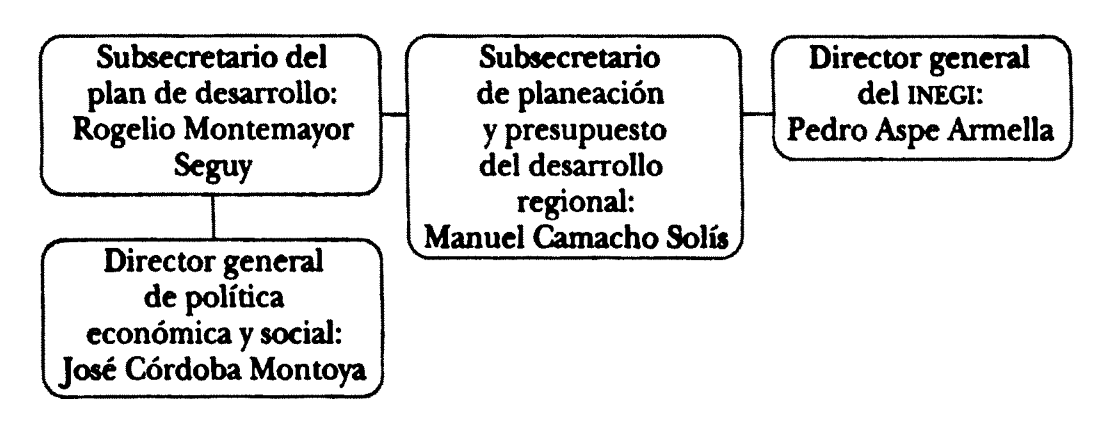
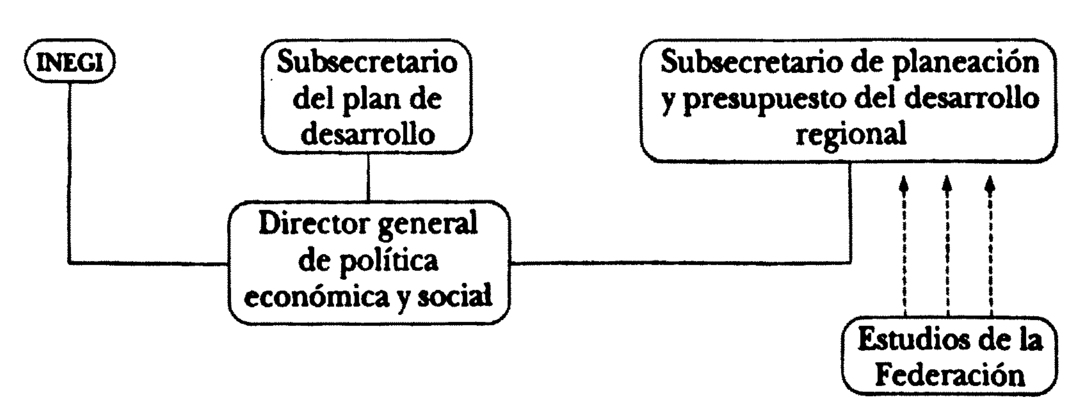


Figura 8b
SPP, 1982-1985
Funcionamiento con base en los flujos de recursos



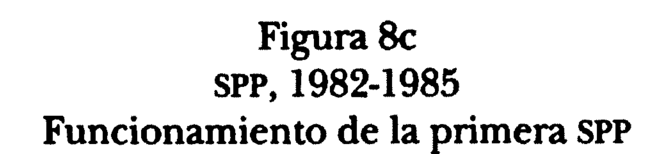


Figura 8c
SPP, 1982-1985
Funcionamiento de la primera SPP

Esta rápida radiografía indica claramente la organización de las diferentes esferas de la SPP; estaban en relación constante y se complementaban parcialmente. A pesar de todo, el secretario seguía siendo el gran responsable de las decisiones y el subsecretario de Planeación, su brazo derecho. La SPP de aquel entonces se caracterizaba por realizar un trabajo de equipo en que los miembros intercambiaban y hacían circular las informaciones al tiempo que participaban en el proceso decisional.

El grupo restringido de la SPP

La pertenencia a un mismo rango de edad es un fenómeno sorprendente por dos razones: incumbe a casi todos los miembros de la secretaría y se inscribe a contracorriente de las reglas implícitas y explícitas de las políticas de reclutamiento del alto personal administrativo que habían funcionado hasta entonces.[7]

Si estos datos se comparan con los que caracterizan a todo el gabinete de Miguel de la Madrid, la ruptura generacional que protagoniza la SPP cobra su cabal dimensión: durante el sexenio la edad promedio de todo el personal administrativo es de cuarenta y seis años.[8] E incluso el gobierno de Luis Echeverría, conocido como prototipo de la "efebocracia", ofrece pobres resultados ante los de la SPP: en aquel entonces sólo 22.1% del personal tenía menos de cuarenta años.

Aquella homogeneidad generacional destruye los criterios tradicionales de la jerarquía administrativa: la diferencia de edad ya no es un parámetro indiscutible e indiscutido para estructurar funciones y papeles. Con suma frecuencia el director general tiene mayor edad que su jefe. Por lo demás, el titular de la SPP, Carlos Salinas de Gortari, marca el tono por ser más joven que sus subalternos más cercanos (los cinco subsecretarios de Estado). Se ha abolido un viejo tabú: el mérito ya no pertenece a la antigüedad.[9] Por lo demás, el

[7] En 1982 tenía entre treinta y cinco y treinta y siete años 80% de los subsecretarios de Estado (nacieron entre 1945 y 1947). Esta identidad generacional también se encuentra en los directores generales.

[8] Por cuanto al gabinete restringido: 18.7% tiene menos de 38 años el 1º de diciembre de 1982, y 21% entre 38 y 44 años (21.7% y 19.06% cuando se considera el gabinete ampliado); en cambio, 33.3% tiene entre 44 y 50 años y 26.6% más de 50 (30.3% y 28.7%, respectivamente para el gabinete ampliado).

[9] Este señalamiento se impondrá como norma que no sólo regirá a la administración pública, sino que también afectará al mundo sindical.

abanico generacional indica la presencia de un grupo de edad que "estuvo en el sesenta y ocho" o cuando menos fue testigo de los acontecimientos de aquella época. La represión armada en la Plaza de las Tres Culturas marcó de manera definitiva a aquella generación, que experimenta una repulsa casi visceral por el uso de la fuerza y la violencia.

La ruptura generacional es requisito indispensable para maximizar las oportunidades de éxito de un proceso de cambio. En efecto, la juventud de los nuevos reclutas es la condición *sine qua non* para que sean capaces de aprender códigos nuevos y, de manera paralela, la garantía mínima de creatividad y dinamismo colectivos. Otra de las partes del molde unificador es la formación educativa. Si bien en el resto del gabinete los economistas y juristas comparten equitativamente los altos puestos (30.3 y 33.60%, respectivamente), en cambio los economistas literalmente han invadido la SPP, en donde los ingenieros representan el segundo grupo profesional con casi una cuarta parte del alto personal censado: 4 de 13.[10]

Si los dirigentes de la SPP provienen de la Universidad Nacional Autónoma de México, la mayor parte de los cuadros subalternos se ha formado en escuelas privadas.[11]

La edad (la generación) y los estudios de economía constituyen el *background* común del equipo. Éstos son dos verdaderos pilares en la formación de una visión de conjunto: ambos aseguran un sustrato común, la sustanciosa médula de las formas de razonamiento y los modos de aprehender la reali-

[10] Es también consecuencia del grupo de edad (para el que los estudios de economía son un requisito). Entre los directores generales que hemos podido censar contamos con cuatro ingenieros, ocho economistas y una historiadora. Cuatro de cinco subsecretarios de Estado son economistas (el quinto es abogado), como lo son el oficial mayor y el director del INEGI.

[11] Esta distinción es particularmente importante por lo que toca a los estudios de economía, pues en ese campo es más virulento el antagonismo de los paradigmas vigentes.

dad. El tercer indicador de peso es la posesión de un diploma superior a la licenciatura, un posgrado cursado en el extranjero. Ese sello de identidad caracteriza a todos los dirigentes (con excepción de Páramo Díaz). Como otro elemento de ruptura con el pasado, las universidades estadunidenses tienen amplio margen de preferencia sobre la enseñanza dispensada en Europa.[12]

Recapitulemos: el grupo de edad es el elemento central en el proceso de formación de ese clan (aunque de suyo no sea suficiente para asegurar su consolidación). En efecto, la edad influye poderosamente en las preferencias (educativas) y en el comportamiento (repulsa de la violencia); además, es el principal soporte para inculcar una nueva visión que pase por la recusación de tabúes muy arraigados en el resto del personal político o administrativo. El carácter envolvente de aquella identificación generacional carece de paralelo en los demás órganos de la administración pública mexicana o del PRI, y esa unicidad fortalece el sentimiento de cohesión entre los miembros del equipo.[13]

Aunque los factores de homogeneización sean esenciales, es igualmente importante la presencia de elementos de diferenciación, siempre que éstos favorezcan el carácter complementario entre los miembros y no su antagonismo. Un exceso de uniformidad resulta nefasto, pues es paralizante y nocivo en una entidad que pretende ser un pivote, una verdadera instancia de mediación de los grupos y las políticas públicas.

Por una parte, la identidad generacional no es absoluta. Algunos individuos (en ciertos casos de segmentos de la SPP) escapan a la regla; sin embargo, lejos de ser elementos de distorsión en un conjunto aseguran su coherencia, pues sirven

[12] La comunidad del mundo latino de la tradición jurídica se sustituye por la visión económica del mundo anglosajón.

[13] Este ingrediente generacional no se aplica a todo el gabinete de Miguel de la Madrid, sino sólo a los miembros de la SPP.

de puente entre ellos y los demás miembros de la administración.

Juan José Páramo Díaz es un caso ejemplar. El subsecretario de Desarrollo Industrial y Servicios nace en 1935 y egresa de la Facultad de Derecho de la UNAM, tal como lo ordenaba la tradición. Un estudio un tanto más detenido de este personaje revela rasgos originales e interesantes desde una óptica estratégica. Los trabajos que ha efectuado en instituciones de desarrollo social (Pronal y Conasupo), de administración técnica (Ferronales), de planeación (IEPES) y de Hacienda (SHyCP) le han permitido establecer numerosos contactos con los miembros de las diversas facciones administrativas y políticas. Además, esos puestos lo han dotado de una experiencia profesional casi completa. En fin, por pertenecer a otro grupo de edad, Páramo Díaz puede constituirse en puente entre dos generaciones; no sólo trasmite los nuevos códigos a sus colegas, sino que puede ser traductor idóneo del *savoir-faire* y de la visión exterior a un equipo que correría el riesgo de encerrarse demasiado en su saber teórico. No carece de significación que detente ese puesto en un momento en que se prepara, entre bambalinas, la entrada de México en el GATT. De hecho, en esta posición clave relacionada con el desarrollo industrial y los servicios, los miembros son en general de mayor edad (ya sean funcionarios del ramo o industriales y empresarios) y poseen una visión de la seriedad (por su edad madura) y una concepción más tradicional del papel de la industria y del comercio.

La Oficialía Mayor también cuenta con elementos de mayor edad entre los directores generales: Ernesto Sentíes de Hoyos (director general de Programación, Organización y Presupuesto, nacido en 1927) y Rolando Torres Monroy (director general de Recursos Materiales y Servicios Generales, nacido en 1935).

Por lo demás, la diversidad de sus carreras burocráticas garantiza suficiente libertad para evitar una rigidez demasia-

do grande, conservando al mismo tiempo la ortodoxia necesaria. Podemos distinguir tres grandes tipos de trayectoria:

- Un paso prolongado por una institución económica o financiera representa evidentemente una vía abierta. En general se trata de individuos que han seguido los pasos del secretario (SHYCP hasta 1979 y luego la SPP). La Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad y la Secretaría de Programación del Desarrollo son las dos reservas de personal que han seguido al secretario. El hecho no es anodino, ya que en estas dos instancias la lealtad absoluta es exigencia fundamental, aunque no sea requisito único. El equipo del INEGI, dirigido por Pedro Aspe Armella, está integrado por "infieles"; economistas muy jóvenes y bastante brillantes,[14] se singularizan por haber debutado mal en política, dado que cometieron el error burdo y fatal de equivocarse de candidato y sostener en 1981 la precandidatura de David Ibarra (su jefe en Hacienda) en detrimento de Miguel de la Madrid. Sólo su inmenso talento justifica su inclusión en el grupo de la SPP. Por tanto, la excelencia profesional e intelectual es tan apreciada como la lealtad inicial. Además, el INEGI, centro de investigación e información, no es un órgano directamente político; necesita gente "segura" en el plano intelectual y es un recinto que permite poner a prueba el grado de "confiabilidad" personal de los individuos.
- En la segunda categoría están incluidos quienes gozan de toda la confianza de Carlos Salinas de Gortari o de Miguel de la Madrid. Todos han tenido algún contacto anterior (a 1979) con el secretario de Hacienda –a menudo al lado de Miguel de la Madrid o de Carlos Salinas– luego de lo cual han ocupado algún puesto estratégico de información, de propaganda o simplemente de decisión fuera de la SPP. Todos fueron mediadores ejemplares; todos recibieron su recompensa desde 1982.

[14] Pedro Aspe fue alumno de Modigliani.

• En fin, los "otros", los ajenos al mundo de la economía y la hacienda, ocupan una posición aparte en aquel gran equipo. Aunque no todos integren la SPP desde 1979 (50% de los individuos que componen nuestra muestra ya estaban antes allí), poseen dos características en común: son gente de confianza (amigos o compañeros de generación del secretario) y, salvo el caso de Luis Donaldo Colosio Murrieta, ya han pasado su prueba en órganos de planeación. La confianza personal y la experiencia en este campo suplen su tránsito por Hacienda. Están concentrados en dos secretarías encargadas de cuestiones particulares: el terreno agrario (Subsecretaría de Desarrollo Rural y Social) y el de la regionalización (Subsecretaría de Desarrollo Regional). Ambos campos presentan una especie de incompatibilidad natural con la sensibilidad de los financieros.[15]

Por lo demás, los centros educativos que ofrecen terceros ciclos universitarios operan como separadores de clanes. De tal suerte, se distinguen claramente los clanes de Yale, de Harvard, del MIT, de Stanford, etc. Las asociaciones de antiguos alumnos que se reúnen con cierta periodicidad reactivan la pertenencia "clánica". Aunque todas esas universidades inculquen la misma visión macroeconómica, se distinguen por matices teóricos y por la rivalidad de su personal académico. Los economistas más brillantes de esos centros universitarios son más que simples profesores; con suma frecuencia dirigen laboratorios en donde se inventan nuevos modelos de desarrollo. Con necesidad de terrenos de experimentación, sus alumnos más prometedores (intelectual, pero también políticamente), que provienen de los países en desarrollo, ofre-

[15] Los dos directores generales de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Social (Jaime de la Mora y Carlos Mier y Terán Ordiales) son ingenieros, compañeros de generación de Raúl Salinas de Gortari, en tanto que en la Subsecretaría de Programación del Desarrollo, Manuel Camacho Solís goza de la entera confianza de Carlos Salinas.

cen la posibilidad de poner a prueba la validez de sus teorías. De regreso a México esos alumnos aplican las consignas de sus maestros a distancia; las divergencias de opinión de los profesores estimulan también la competencia entre sus alumnos. Esos subgrupos logran progresar hábilmente en la alta administración. Entre ellos, el grupo ITAM-Yale constituye un núcleo central.[16]

Entre los grandes centros universitarios, la Universidad de Yale goza de especial prestigio en México. De allí proviene Leopoldo Solís, uno de los primeros doctores en economía mexicanos. Tras ocupar varios cargos gubernamentales en las últimas décadas, Solís tenía interés en dotar a la administración pública de un equipo de brillantes economistas. Él fue uno de los principales promotores de los centros universitarios estadunidenses en detrimento de las universidades europeas; también orientó a varios discípulos hacia la Universidad de Yale.[17]

Por tanto, sea cual fuere el camino escogido, el paso por la SHYCP es si no obligatorio cuando menos vivamente aconsejado. Es una primera escuela de formación, pues allí es posible adquirir conocimientos y sobre todo un espíritu y una disciplina. De no transitar por Hacienda, el paso por una o varias instancias de planeación es igualmente válido, con dos condiciones. Primero, esta segunda trayectoria canaliza a los

[16] En oposición a la UNAM, que ofrece una enseñanza coloreada de marxismo, surgen universidades privadas que presentan una orientación liberal y una metodología más empírica y estadística, a imagen de la dispensada en los centros estadunidenses (principalmente los que integran la muy exclusiva Ivy League). El Instituto Tecnológico Autónomo de México es uno de los centros de estudios que florecen en México en aquella época; es sin duda el más prestigioso.

[17] Jaime Serra Puche, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo son sus discípulos; de los tres, el más próximo al maestro es Zedillo, quien ha trabajado con él en la Presidencia. Posteriormente, Solís aconseja a su discípulo que estudie en Yale.

actores a las instancias de la SPP encargadas de las cuestiones sociales (y ya no económicas). Por otro lado, estos actores deben gozar de la confianza del secretario: la planeación sigue siendo un terreno "contaminado", por los "estructuralistas" por lo cual es preciso demostrar inmunidad a esa enfermedad contagiosa.[18]

El hecho de que la confianza y la lealtad no sean requisitos únicos y se valoren otros recursos –el talento y la afinidad intelectual con el secretario (en cuanto al proyecto político)– revela la existencia y la preeminencia de un proyecto sobre consideraciones más tradicionales en la clase política mexicana.

Una segura adecuación entre la trayectoria pasada, la formación académica y el puesto a partir de 1982 completa esta rápida descripción de aquellos hombres, muchos de los cuales serán luego pilares de la "nueva generación". En fin, salvo raras excepciones, aquella élite de la SPP no es poseedora de ningún capital asociativo o partidista, aunque varios de sus miembros estén afiliados al PRI.[19]

Sin embargo, aunque tengan importancia, estos factores de identidad no bastan para estructurar un verdadero equipo. Trasmiten sólo un sentimiento de pertenencia común que permanece sometido a los azares de la política clientelista. Sin verdadera "columna vertebral" no se forja un grupo en toda la acepción de la palabra; es decir, un clan que posea una mística propia y un ideal casi de misionero. Sólo un guía puede garantizar esa cimentación. Ahora bien, esa reunión de individuos en el ámbito de la SPP precisamente tuvo la suerte de contar con un jefe.

[18] El paso por Hacienda es prueba de ortodoxia.

[19] El paso por el IEPES (o por alguna estructura local o nacional del PRI durante la campaña de Miguel de la Madrid) suplirá, en muchos casos, esa carencia. En el mejor de los casos, la militancia consistirá en participar en trabajos de estudio, con la intención de influir en los centros de decisión.

Los líderes: un guía y dos grandes pensadores

La jerarquía y la armonización de las políticas públicas por parte de los miembros de la SPP –demostración principal y testimonio de la existencia del grupo– fueron facilitadas en parte por la presencia de grandes líderes. Tres dirigentes se distinguen de manera sucesiva: Carlos Salinas de Gortari, secretario; Manuel Camacho Solís, subsecretario de Desarrollo Regional, y José María Córdoba Montoya, director general de Políticas Económicas y Sociales. La dirección queda asegurada por el secretario, en tanto que los otros dos personajes son sus consejeros más cercanos y más escuchados. Lo complementario de sus personalidades, de sus atributos y de sus recursos propios es el verdadero aglutinante que permite verlos funcionar como trío (por lo menos hasta la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, a fines de 1988). Salinas es el verdadero promotor del grupo; a iniciativa suya se reunieron todos esos hombres. De los tres, es el único que subió paulatinamente los peldaños de la alta administración. También es el único que muestra capacidades de "hacedor de carrera". En cambio, sus dos principales consejeros son antes que nada brillantes intelectuales y universitarios, con personalidades muy contrastadas y a veces sin duda antagónicas. José Córdoba es el especialista en cuestiones económicas y financieras, en tanto que Camacho se ocupa de los problemas políticos y sociales. Salinas recoge las propuestas y las sintetiza a modo de tomar las decisiones para reorientar e impulsar nuevos ejes de búsqueda y acción.

Sin duda otros hombres tuvieron influencia en el equipo de la SPP. Sin embargo, de uno u otro modo, ellos sólo se identificaron con alguna de las grandes tendencias.

¿Quiénes fueron esos tres hombres?, ¿en qué consisten sus rasgos complementarios, sus semejanzas e incluso sus diferencias?, ¿cuáles son las estrategias que alienta su carácter complementario?

Carlos Salinas de Gortari es el guía. Demasiado pronto y con demasiada frecuencia tachado de tecnócrata, tiene el alma y la formación de líder y de político. Aunque en México sea difícil confiar en la exactitud de las biografías de los hombres públicos, en el caso de Carlos Salinas hay constantes que se repiten a la manera de un refrán que emanara tanto de sus más feroces detractores como de sus allegados.[20]

Su currículum y los diferentes comentarios que han suscitado su persona y su gestión muestran que Carlos Salinas reunía las ventajas necesarias para ser un conductor de hombres: su educación familiar, su preparación académica, su tipo de militancia partidista, su trayectoria en la alta administración, complementaron la suerte de ser un "bien nacido" (hijo de un secretario sumamente estimado: don Raúl Salinas Lozano).[21]

Aquel rigor canaliza y estimula a la vez sus dotes personales y una gran agilidad mental, una astucia inimaginable y una fuerte tenacidad.[22] Además, su nacimiento lo coloca muy pronto en contacto con las grandes personalidades; durante su infancia y su juventud vive inmerso en un ambiente en el que se abordan las cuestiones de actualidad.[23] No deja nada

[20] Tradicionalmente, en México, se idolatra al presidente durante su mandato para luego ajusticiarlo una vez terminada su gestión. Por eso nos referiremos al retrato que le ha hecho un hombre ajeno al sistema: Tomás Borge, *Salinas, los dilemas de la modernidad*, México, Siglo XXI, 1993. Fundador y ex comandante del Frente Sandinista de Liberación Nacional, luego ministro del Interior, el fracaso electoral del Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN, obliga a Borge a considerar modelos alternativos y es por ello que el proyecto salinista le interesa.

[21] Todo parece indicar que "Los Salinas organizaron una singular conspiración para educar a sus hijos, no sé si con la secreta esperanza de hacer de alguno de ellos presidente", observa Tomás Borge. *Ibid.*, p. 25.

[22] *Ibid.*, p. 63.

[23] Desde su más tierna infancia, Carlos Salinas se sentó a la mesa de su padre con encumbrados personajes de la vida pública mexicana: Lázaro Cárdenas, María Félix, Octavio Paz, Carlos Fuentes, Jaime Torres Bodet,

al azar. Tras decidir, en 1965, dedicarse a la política, se inscribe en 1966 en la Facultad de Economía, carrera prometedora, y frecuenta la de Derecho que sigue siendo "un navío cargado de pasajeros priistas destinados a la vida pública".[24] Convencido de que la técnica debe servir a la política y aprovechando una beca de estudios de la Secretaría de Hacienda, en 1971 parte a Harvard a hacer una maestría en administración pública (acabada en 1973), que completará con una maestría y un doctorado en economía política y gestión gubernamental (títulos obtenidos respectivamente en 1976 y 1978).

Completan su formación estrictamente universitaria, su militancia partidista (ingresa al PRI en 1966)[25] y el principio de su trayectoria en la administración pública.

Miembro de las juventudes priistas, sigue fielmente las reglas implícitas que debe adoptar quien tenga ambiciones personales en la alta función pública: participar en los concursos de oratoria, escribir en un periódico estudiantil: *La Tribuna Nacional de la Juventud*, publicación dirigida en aquel entonces por Heladio Ramírez, y fundar con Manuel Camacho Solís una asociación civil llamada Política y Profesión Revolucionarias, a fin de colaborar con el PRI y con las instituciones de la Revolución.[26] Es el primer grupo político en que participa Salinas. Las ideas que sostiene en ese entonces lo emparentan más bien con el ala izquierda del PRI; pero aun-

---

Adolfo López Mateos, Alfonso Caso, Salvador Novo, Manuel Tello, Alberto Barajas, Carlos Graeff, Carlos Monsiváis. Tomás Borge, *ibid.*, p. 101.

[24] Tomás Borge, *idem.*

[25] Gonzalo Martínez Corbalá, presidente del PRI en el DF y diputado, abierto partidario de Lázaro Cárdenas, lo integra como miembro de su equipo; él es su primer maestro. Carlos Salinas no permanece mucho tiempo bajo su dependencia, pues Martínez Corbalá nunca forma una camarilla.

[26] Se trata de una asociación que reúne a brillantes economistas, distantes tanto de la izquierda académica (que luego participará en el movimiento estudiantil de 1968) como de los Tóficos, que pueden esconder sus afinidades en las oficinas de vidrios ahumados de los organismos financieros.

que se muestre crítico respecto a su partido, le guardará una lealtad absoluta sin dignarse mirar nunca hacia la oposición.[27] Hugo B. Margáin lo ayuda a integrarse al sector público, ya que desde que está por terminar su licenciatura en economía se le nombra consejero del subdirector de Finanzas Públicas de la Dirección General de Asuntos Financieros y Asuntos Internacionales de la SHYCP.

Los altos estudios en una carrera prometedora y en recintos universitarios que son viveros para el sector público, y su activismo militante propicio a una entrada rápida y un ascenso en el sector público son factores se conjugan para favorecer los contactos con múltiples redes profesionales, administrativas y políticas.

Muy pronto Carlos Salinas afirma que posee una visión personal de las necesidades del país en términos de desarrollo; rápidamente emite juicios que formarán una especie de núcleo duro "principial e ideológico", el cual permanecerá inmutable al paso del tiempo pese a los "azares de la existencia". En su tesis de licenciatura, Salinas enuncia ya que la protección industrial y comercial es una práctica caduca, y que la política de sustitución de importaciones está totalmente rebasada.[28] Por una parte reprocha a los diferentes gobiernos del PRI su falta de política económica; por la otra, opina que la necesaria democratización interna exige la desaparición de las prerrogativas concedidas a la burguesía, a manera de abrir el espacio político a la clase media (incluso a obreros y campesinos) para equilibrar así los mecanismos de presión política.[29] Sin em-

[27] Tomás Borge, *idem.*

[28] Quince años después, tras dos severas crisis económicas, él llega a las mismas conclusiones.

[29] Salinas presentó su tesis de licenciatura, "Agricultura, industrialización y empleo: el caso de México. Un enfoque interdisciplinario" en la UNAM; Jesús Silva Herzog (padre) presidía el jurado, del que fue sinodal David Ibarra.

bargo, es en su tesis de doctorado en donde han de buscarse sus ideas fuertes.[30] Salinas aborda de frente el tema que principalmente ha dividido a los economistas durante los años setenta y demuestra la falsedad de los axiomas que subyacen tras las creencias y las conclusiones de los "estructuralistas". Carlos Salinas establece una relación entre los programas de desarrollo, el sistema político y las actitudes y acciones políticas de los beneficiarios de esos programas (en términos de apoyo político al sistema). Mediante un análisis empírico realizado en tres comunidades del estado de Tlaxcala que se benefician con dos de los grandes programas echeverristas –*Caminos de mano de obra* y *Plan Puebla*–,[31] Salinas demuestra claramente que no hay correlación automática entre el hecho de beneficiarse con un programa de desarrollo y el apoyo político al régimen (cuya ganancia política no debe ser la finalidad en sí de esos programas sino un simple medio). Así se enuncian las principales ideas del futuro Programa Nacional de Solidaridad, Pronasol. Pero, además, Carlos Salinas subraya la existencia de un dilema: "si el Estado desea aumentar la productividad y la eficiencia en el uso de recursos mediante la participación colectiva, como contrapartida perderá todo apoyo político. Con objeto de maximizar su sostén político, deberá renunciar a la intensificación y a la rentabilidad de los programas de organización y productividad".

¿Cómo superar el dilema? Ésta es una de las principales interrogantes que Carlos Salinas de Gortari trata de responder como secretario, pero sobre todo como jefe de la nación.

Habida cuenta de sus ambiciones, la pertinencia del tra-

[30] Tesis presentada en la Universidad de Harvard, "Inversión pública, participación política y apoyo al sistema: estudio de tres comunidades rurales en el centro de México".

[31] El primero consistía en construir caminos para sacar del aislamiento a millares de comunidades, al tiempo que se daba trabajo a los campesinos. El segundo pretendía duplicar la producción de maíz, gracias a técnicas nuevas, en una región de muy baja productividad.

bajo doctoral de Carlos Salinas justifica la reflexión de Tomás Borge: "Pedro Aspe tenía razón. No hay magia; nadie se saca del sombrero, de la noche a la mañana, un proyecto tan trascendente; es obra de toda una vida".[32]

Aquellos dos trabajos todavía se vinculan a un proyecto global, las ideas fuertes ya están presentes.

Manuel Camacho Solís es amigo de Carlos Salinas de Gortari desde que estudiaron en la Facultad de Economía de la UNAM: la misma facultad, los mismos profesores y el mismo pequeño grupo que se reúne en una asociación. Los liga cierta complicidad forjada ante todo por compartir "una visión del mundo, la manera de orientar el microscopio social".[33] Camacho es entonces compañero del camino. Lo es como estudiante, y luego en la vida administrativa en que libran las mismas batallas en los años setenta contra los "estructuralistas". Ése será su lazo principal.

Si Salinas es un conductor de hombres, Camacho es antes que nada un intelectual. Aunque economista de formación, considera que la política es el arte principal: "hay que mirar la economía a través del filtro de la política".[34]

Una de sus principales aportaciones al grupo de la SPP es la idea de concertación, que toma de Gramsci: en efecto,

[32] Tomás Borge, *op. cit.*, p. 136.

[33] *Ibid.*, p. 101. Nacido en México, D.F. el 30 de marzo de 1946, estudió su licenciatura en economía en la UNAM (1966-1970) y curzó estudios de maestría en Asuntos Públicos en la Universidad de Princeton. Militante del PRI desde su juventud, nunca desempeñó puestos importantes en el CEN del partido con excepción de la campaña a la presidencia del Lic. De la Madrid cuando fue subdirector del IEPES (1981-1982). Asimismo durante más de diez años (1969-1982) fungió como asesor en diversas secretarías; es solamente a partir de 1982 cuando ocupa su primer puesto en la administración pública, siendo subsecretario de Desarrollo Regional en la SPP bajo la dirección de Carlos Salinas de Gortari.

[34] "Estatismo o privatización", *Nexos*, núm. 156, p. 73.

Gramsci agrega a la *dominazione* el elemento *direzione* propio de la sociedad civil, el *leadership* que se apoya en el consenso, la supremacía ideológica y cultural.[35] En el largo plazo, sólo la búsqueda de una solución consensual permite gobernar. Presentado a veces desde un ángulo axiológico, el *consentimiento* –según el término propio de Gramsci– es a menudo la mejor respuesta en términos de estrategia política. Este camino ofrece la legitimidad necesaria para asegurar la paz y el crecimiento económico, los dos vectores principales de la estabilidad del régimen. Una de las claves de la estabilidad es la participación de la sociedad en la definición y en la solución de los problemas: en los terrenos sociales, de la urbanización, del medio ambiente y de la expresión laboral, artística, etc. Como corolario, una de las metas declaradas de toda política de desarrollo debe ser la reducción de las desigualdades sociales, fuente potencial de conflictos y de tensiones. Lo cual significa que la relegitimación del régimen habrá de pasar antes que nada por transformaciones que tendrán efecto tanto en el plano social y político como en el económico.

José María Córboba Montoya es objeto de una imagen mediática especial durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994): aparece como un individuo aparte. Es ejemplar la rapidez de su ascenso en la confianza de Salinas. A diferencia de Manuel Camacho Solís (o de otros allegados influyentes: su hermano Raúl Salinas o sus amigos economistas René Villarreal, Emilio Lozoya Thalman, Hugo Andrés Araujo, etc.), Córdoba es un recién llegado, un desconocido.[36] Ahora bien, muy pronto se abre paso de manera extraordinaria, primero haciéndose uno de los grandes allegados del

[35] Manuel Camacho Solís, "Los dos nudos del sistema político mexicano: 1928-1977", *Foro Internacional*, núm. 17, 1977, p. 650.

[36] De 1974 a 1978 estudia un doctorado en economía en Stanford, en donde se relaciona con Guillermo Ortiz Martínez y Rogelio Gasca Neri. En

secretario, y luego del candidato a la presidencia y del jefe de la nación. Sin negar la importancia de las ventajas estratégicas, aquella afinidad contraria a los usos y costumbres de la política parece obedecer primordialmente a un entendimiento intelectual entre Carlos Salinas y José Córdoba.[37]

Investigador invitado por El Colegio de México, Córdoba primeramente es consejero de Francisco Gil Díaz (director general de Ingresos de la SHyCP) para pasar luego, en 1980, a la Subsecretaría de Programación de la SPP, dirigida entonces por Francisco Labastida Ochoa. Córboba es nombrado director de Planificación Regional;[38] en el mismo momento, Carlos Salinas es director de Políticas Económicas y Sociales y Manuel Camacho, su consejero.

Córdoba ofrece una panoplia interesante en términos de recursos. Además de que es extranjero,[39] tiene acceso a redes importantes en el plano internacional; parece disponer de contactos importantes establecidos primero en la Escuela Po-

---

1974 Córdoba colabora en la campaña de Mitterrand a las órdenes de Jacques Attali; en 1977 enseña en el Departamento de Economía de la Universidad de Pensilvania y, además es consejero del Ministerio de la Reforma Agraria argelina. Córdoba también es investigador huésped del Colegio de México, en donde se vincula con personajes que desempeñarán un papel importante en el grupo de la SPP: Jaime Serra Puche, Emilio Lozoya Thalmann, Manuel Camacho Solís y Otto Granados Roldán.

[37] Jacques Attali escribe a ese respecto: "He almorzado con José Córdoba, mi antiguo alumno de la Escuela Politécnica, hoy ministro en México. Envidiable destino en que la inteligencia pura por sí sola ha permitido forzar las puertas del poder en un país imprevisible [...]. ¿Por qué habría de ser imposible en Francia una carrera como ésa?" Jacques Attali, *Verbatim I*, 1993, p. 475.

[38] Trabaja entonces a las órdenes de Luis Antonio de Pablo Serna, director general de Programación Regional (de 1979 a 1982).

[39] Sus ambiciones políticas forzosamente son limitadas. Por no ser presidenciable, jamás podrá competir directamente con su superior; se desempeñara como consejero ideal del Príncipe. Además, una carta complementaria es su visión "naturalmente" exterior del sistema.

litécnica de París, luego como consejero de la campaña de Mitterrand en 1974, y por último durante su estancia en Estados Unidos.[40] Pero, sobre todo, ha sido testigo de la experiencia francesa en la modernización de la administración pública (IV y V planes), que puede servir de referente al proyecto mexicano.

Tras abandonar al grupo de Pablo de Serna, en 1982 Córdoba sigue a Carlos Salinas al IEPES, decisión vital para su futuro político.

Ciertamente, él es el principal artesano de la concepción y la aplicación del nuevo paradigma económico. Prudente o sensato, es el hombre de la doble velocidad. Privilegia un calendario de dos tiempos: el corto plazo (1982-1985) debe facilitar los esfuerzos que se desplegarán en el mediano y en largo plazos (después de 1985). Córdoba invoca la necesidad de establecer prioridades birritmadas: una política macroeconómica dispuesta en torno de una política de austeridad que privilegie el ajuste fiscal y una política de restructuración de todo el aparato productivo para elevar su eficacia.

A diferencia de Camacho, Córboba da prioridad a ciertos factores. Según él, las cuestiones económicas y financieras son más urgentes que las políticas y sociales. Estas prioridades derivan de una óptica diferente sobre las capacidades de estabilidad del régimen. Como fuente única de verdadera redistribución de la riqueza, el crecimiento económico es, para Córdoba, un elemento clave en el proceso de legitimación del régimen. El decálogo económico que este hombre presenta en la revista *Nexos* (158, 1991) explica los principales axiomas y conceptos que guiaron sus acciones. El éxito de una reforma político económica se apoya en un dirigismo empleado en el momento oportuno; éste debe sacar provecho de las estructuras de mediación existentes (en particular del movimiento

[40] Sus contactos franceses y europeos son particularmente apreciados en México.

obrero) para llevar una política antiinflacionista. Córdoba Montoya rechaza una política centrada en la concertación de los actores durante las primeras etapas. El voluntarismo estatal "a la Porfirio Díaz" es garantía mínima del éxito de la empresa de transformación. Ese dirigismo exige a la vez un guía, pero también una gran homogeneidad en el equipo. Estos principios desembocan en un esquema educativo distinto del que preconiza Manuel Camacho. Manifiestan que la rectitud y la coherencia en las ideas y las conductas son premisas de todo aprendizaje. Creando un ambiente de certidumbre, inspiran confianza y esperanza al tiempo que tienen un efecto de entrenamiento.

Los retratos anteriores nos presentan a tres individuos, tres concepciones y tres modelos de acción. Sin embargo aquella tercia sólo se revelará a plenitud cuando el sexenio de Carlos Salinas de Gortari haya empezado. Hasta entonces permanecerá inserta en un mismo molde y sus integrantes serán los principales emisarios de una estrategia unitaria de transformaciones radicales. La voluntad de "atropellar a la gente y a las cosas" anula cualquier otra consideración. Se trata de poner en pie una verdadera transformación copernicana cambiando el algoritmo sobre el cual descansa el sistema mexicano.

Entre 1982 y 1988, los miembros del grupo de la SPP se inclinan por una de esas tendencias de acuerdo con sus afinidades personales, pero también con el puesto que entonces ocupan en la secretaría. Dos factores importantes permiten la combinación armónica de las dos grandes corrientes que entonces se perfilan, la inspirada por Camacho y la que preconiza José Córdoba: por un lado la capacidad del secretario para hacerlas coexistir, y por el otro los imperativos del momento (enfrentar una crisis sin precedente, imponer un paradigma de austeridad y saber administrarlo cuando sea preciso sin obstaculizar la carrera por la presidencia). El comulgar con los mismos principios permite establecer los compromisos necesarios entre restricciones e imperativos he-

terogéneos. Sin embargo, al momento de implementar los proyectos reaparece la heterogeneidad.

De 1982 a 1985 la SPP es también una escuela: tiene maestros, un proyecto explícito y coherente, y discípulos seleccionados cuidadosamente a modo de garantizar su redituabilidad en términos de inversión educativa.

La élite dirigente constituye un medio estructurado. Su organización interna adopta y consolida la jerarquía de los aparatos públicos y facilita la entrada diferencial de ciertos grupos sociales a la fábrica de políticas públicas, todo lo cual es cierto en la esfera intersecretarial, pero también en la "infrasecretarial" (la organización interna de la SPP). Ello permite comprobar igualmente el grado de organicidad de aquel aparato administrativo y, en todo caso, juzgar su nivel de racionalidad administrativa.

De 1982 a 1985, la secretaría es sin duda un hogar en toda la extensión de la palabra. Irradia una imagen de prosperidad que no es sólo material (económica y financiera); también propaga la idea de un modelo de racionalidad y de orden (o desencanto, según los términos de Max Weber). Aunque maneje actividades sociales diferenciadas, al parecer, la SPP, se autoadministra a la perfección, lo cual justifica su pretensión a administrar la sociedad. Es un órgano motor para definir las formas aceptables del cambio, y lo es también para innovar en el plano social. Su habilidad para posicionarse y su interpenetración le conceden un lugar central que fortalece su poder en los ámbitos material, organizacional e ideológico. Como tal, contribuye a la función pública, pues asegura un mínimo de orden y de cohesión social.

Los *outsiders* de la SPP

Algunos actores no entran en el aparato formal de la secretaría, sin embargo desde estatutos distintos integran la "co-

munidad SPP". ¿Cuáles son los "identificadores" elementales que dan coherencia (homogeneidad) a esta "comunidad"?, ¿qué recursos y qué ventajas estratégicas poseen sus miembros al haber sido mediadores eficaces, aptos para establecer redes intersecretariales u operar transacciones con los centros de poder económicos o asociativos?

Los *outsiders* pueden agruparse en diferentes categorías. Si bien todos son agentes indispensables, no tienen los mismos vínculos con el grupo restringido de la SPP. Los modos de identificación entre el núcleo ampliado y el grupo restringido de la SPP varían en su naturaleza y su intensidad. Algunos segmentos en los grandes organismos económicos y financieros, y ciertos espacios en las instituciones públicas ligadas al desarrollo, son las esferas donde el grupo de la SPP gana aliados cuando no ha podido colocar a sus miembros.

Estratégicamente era vital conservar un apoyo en el todopoderoso mundo de la economía y la hacienda. Parecería cierto que ese círculo se adquiriría de manera casi natural por haber sido el regazo original que vio nacer y formó a gran parte de los miembros del grupo SPP. Sin embargo, en ese mundo cerrado las afinidades y apoyos se estructuran de manera diferente.

Excepción hecha del núcleo duro representado por los hombres del secretario de Hacienda, Jesús Silva Herzog, definitivamente hostiles al grupo SPP por razones tácticas más que de principios (luchas de poder), es posible distinguir dos círculos. El exterior lo integran los altos dirigentes del Banco de México. La profunda institucionalidad y el espíritu de disciplina de este sector medular lo inducen a mantener su lealtad y su apoyo al jefe de la nación. En circunstancias normales este círculo evita intervenir en querellas internas, sobre todo cuando éstas no afectan la estabilidad y la ortodoxia en la conducción económica y financiera del país. Ahora bien, ese sector constituye un relevo de inmensa importancia. Los sectores periféricos del Banco de México, es decir, todos los organismos

que tienen cierto influjo en el proceso de desarrollo (Ficorca, Fidec, Fovi-Foga, Fonei, etc.), están en manos de hombres "del medio" que actúan como poderosas correas de trasmisión entre las autoridades del Banco de México, los organismos de desarrollo periféricos o los medios industriales y comerciales, y por último el grupo de la SPP. Uno de ellos ocupa un lugar particular, el director de Ficorca, Ernesto Zedillo Ponce de León. Su filiación (edad, formación educativa, trayectoria burocrática y nexos) lo conduce inmediatamente a identificarse con sus pares de la SPP: sus estudios en Yale lo han llevado a formar parte del equipo de Leopoldo Solís. Además, su paso por Presidencia a principios de 1970 (como investigador de la Dirección General de Programación Económica y Social) y su trabajo en las comisiones del IEPES en 1981-1982, han reafirmado esos rasgos de identidad. En cierto modo Zedillo "es" del grupo restringido de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Hoy una categoría de individuos que no comparte los principales factores de identidad del grupo SPP. En general son juristas de profesión, de mucho mayor edad. Sin embargo estos hombres muestran una doble ventaja: están dotados de una larga formación en Hacienda, en la Dirección General de Crédito, a las órdenes de Miguel de la Madrid, cuya precandidatura han sostenido con ejemplar espíritu de solidaridad. Luego, en 1981 y 1982 trabajaron con el equipo del IEPES, lo cual los ha puesto en contacto con el espíritu de la SPP y los ha "empapado" también del nuevo proyecto. Provistos de un gran *savoir-faire*, su larga trayectoria previa en el sector financiero los ha dotado de espíritu de solidaridad; es una red que ocupa espacios enteros en las instituciones financieras de desarrollo.[41]

[41] Por ejemplo, Carlos Enrique Sales Gutiérrez es subsecretario de la Banca Nacionalizada en Hacienda, Gustavo Petriccioli dirige la Banca de Desarrollo en Nafinsa, Salvador Trueba Rodríguez se encarga de la Banca de Desarrollo Azucarero, en tanto que José Gama Torruco está a la cabeza del Banco de Desarrollo Rural.

La clave de su poder reside en su facultad discrecional de otorgar créditos a organismos de Estado, pero también a particulares, con objeto de financiar actividades productivas.

Forman el tercer foco de *outsiders* quienes dirigen las instancias de planeación de las demás secretarías y los allegados a Carlos Salinas, incluso Manuel Camacho. Éstos han acaparado ciertas instancias muy atinadas: son relevos intersectoriales para orientar el proyecto de desarrollo, pues están al centro de las redefiniciones normativas que los cambios (como la apertura comercial o la restructuración industrial) imprimirán a diferentes sectores. Así ocurre con ciertas secretarías como las de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comercio y sus órganos periféricos, Trabajo y Previsión Social, Salud, Reforma Agraria y, en menor medida, Educación Pública.[42]

Los nervios vitales de esos organismos (los relevos intersectoriales más importantes) se confían a familiares o amigos íntimos de Carlos Salinas de Gortari: su hermano Raúl es gerente general de Diconsa (dependencia que comercializa los productos Conasupo); Emilio Lozoya Thalman ocupa la Subsecretaría del Trabajo (sección B, encargada de las relaciones con los trabajadores del Estado); su ex cuñado, amigo y compañero de generación, José Francisco Ruiz Massieu, es subsecretario de Salud, y René Villareal, compañero de estudios, lo es de Planificación Industrial y Comercial de la Secofi. Al colocar a sus hombres en esos organismos, estos agentes garantizan una mínima homogeneidad social.

Todos esos actores operan en la intersección de varias secretarías o ramos económicos y asociativos, lo cual los ubica en el centro del medio decisional.

[42] Por ejemplo, la SEMIP es un verdadero coto de caza; está dirigida por el antiguo jefe de Carlos Salinas en la SPP (de 1979 a 1981), Francisco Labastida Ochoa, hombre que entre 1970 y 1976 había sido director general de Inversión Pública en la Secretaría de la Presidencia.

La SPP de 1982 a 1985

De 1982 a 1985 la SPP ha llegado a ser una enorme máquina. No sólo contribuye a jerarquizar y dar coherencia a las políticas públicas sino que, además, es un poderoso centro de capacitación. Esta secretaría se ha constituido en una empresa eficaz y redituable. Es una verdadera maqueta de la administración pública. Las subsecretarías y las comisiones son correspondientes privilegiados de un sector o un estado particular. Como además no tienen mandato de su administración de origen, actúan con mucha mayor libertad y exploran soluciones que se alejan de las concebidas por las corporaciones sectoriales de tradición. Asimismo, cuentan con una sagaz distribución de elementos modernizadores que deberían asegurar la implantación de una política de representación conforme a su estrategia de desarrollo social. Asistimos aquí a la formación de múltiples redes de mediación administrativa. Son el corolario indispensable para reconstruir las mediaciones sociales más adaptadas a las exigencias de crecimiento y modernización que preconiza el grupo.

La fuerza y la vitalidad que este grupo evidencia originan las agresiones que sufrirá en 1985. Aunque pretendan socavar su poder, al obligar al grupo a diseminarse, en realidad lo ayudarán a difundir su proyecto de manera más eficaz.

1986-1988: los caminos de la consolidación

A partir de 1985 diversos acontecimientos afectan tanto a los reajustes internos del grupo de la SPP como a la estructura organizacional de esta dependencia administrativa. Sin embargo esto no ocasiona la desintegración del equipo; por el contrario, el grupo parece fortalecerse como núcleo central.

Dos fenómenos tienen gran efecto en la composición de aquel pequeño clan. En julio y agosto de 1985 el mini-PIRE

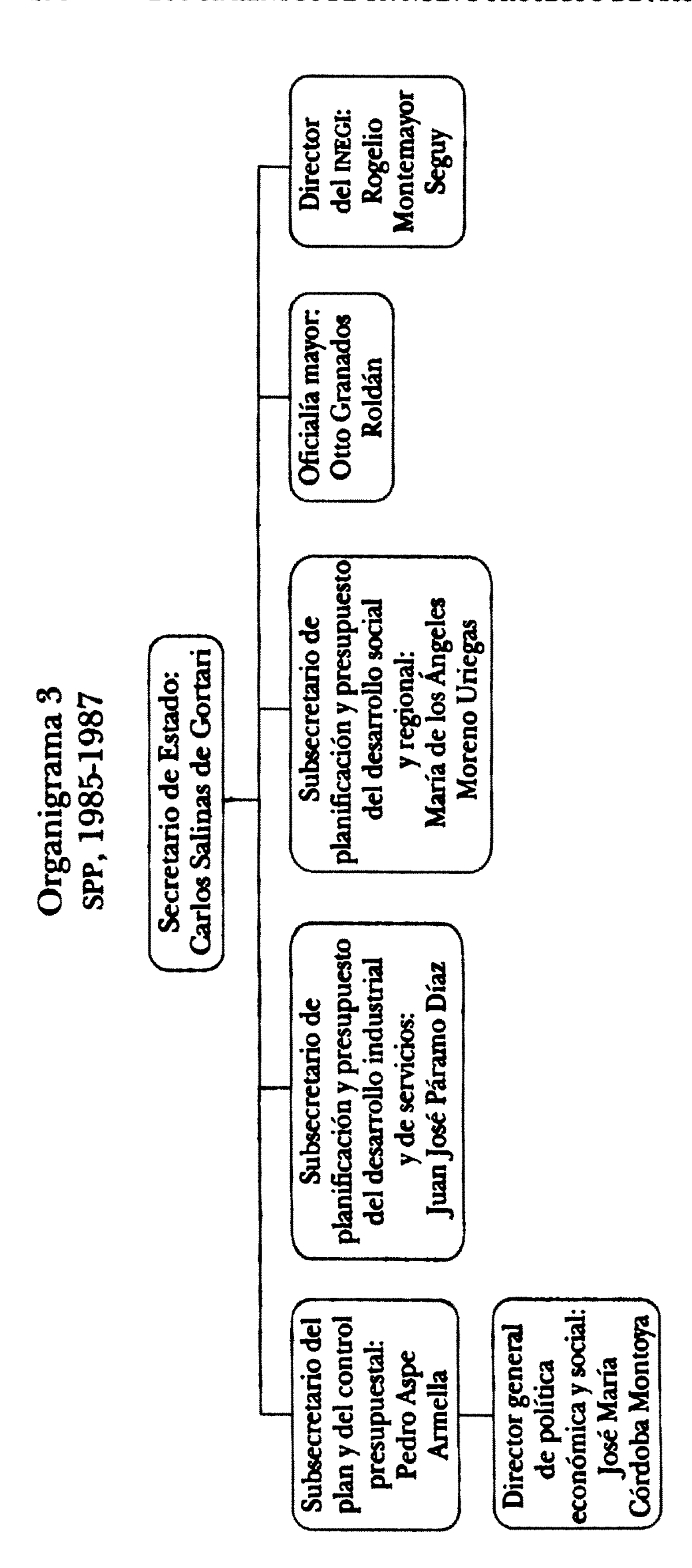
obliga a poner en marcha una importante restructuración de la SPP y sus dependencias. A partir de octubre de 1986, la candidatura de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de la República trae consigo un tercer y último reajuste interno del personal.

La SPP de 1985 a 1987

El mini-PIRE marca el fin de la era de prosperidad de la SPP. Las restricciones presupuestales la obligan a deshacerse de pronto de dos de sus cinco subsecretarías (o sea, una reducción de 40%) y desaparece una gran parte de las unidades de planeación adscritas a otras secretarías. Por amplio margen, es la unidad administrativa más afectada por aquella política presupuestal.

A pesar de todo, estas compresiones no afectan la homogeneidad social del grupo ni las funciones vitales de aquella plataforma administrativa. No hay trastornos: el currículo (generación, formación universitaria y trayectoria burocrática) permanece intacto y asistimos a permutas en los puestos o a promociones internas más que a la llegada de nuevos elementos.[43] Sin embargo el inmovilismo no es total; cambia el oficial mayor y 50% de los puestos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Social es ocupado por hombres nuevos. Tras tomar clases en el IEPES, los flamantes reclutas habían estado vinculados a sectores afines a la planeación social durante su trayectoria administrativa anterior. Si los índices de rotación del alto personal de la administración pública mexicana suelen ser muy elevados, los que caracterizan al mando de la SPP son mucho más bajos. Es claro que se trata de formar un alto personal especializado en tareas precisas. De

[43] Pedro Aspe Armella y Rogelio Montemayor en Planificación y Control Presupuestal tanto como en el INEGI.


Organigrama 3
SPP, 1985-1987
Secretario de Estado: Carlos Salinas de Gortari
Subsecretario del plan y del control presupuestal: Pedro Aspe Armella
Director general de política económica y social: José María Córdoba Montoya
Subsecretario de planificación y presupuesto del desarrollo industrial y de servicios: Juan José Páramo Díaz
Subsecretario de planificación y presupuesto del desarrollo social y regional: María de los Ángeles Moreno Uriegas
Oficialía mayor: Otto Granados Roldán
Director del INEGI: Rogelio Montemayor Seguy

manera paralela, después de 1985 el organigrama de la SPP subraya una continuidad en la naturaleza y el orden de las funciones que desarrolla esta secretaría. Cuando mucho podemos suponer que la compresión obligada de las subsecretarías ha afectado su densidad. Subsisten los grandes ejes; el órgano motor sigue siendo la Subsecretaría de Programación con su "caja negra", la Dirección General de Políticas Económicas y Sociales, auxiliada en su tarea por su memoria, el INEGI, y sus dos extensiones, sectorial y territorial.

Cierto es que la permanencia del jefe (Carlos Salinas) en su puesto de secretario es un factor de estabilidad aún más importante en la medida en que la trama del tejido SPP es más apretada.

De manera paradójica, aquel periodo de vacas flacas ofrece al pequeño clan la posibilidad de fortalecerse. Por una parte, cierta involución (circulación interna de sus miembros) consolida su aprendizaje; por la otra, el éxodo de algunos de sus integrantes es una táctica para aumentar su dominio físico sobre las demás administraciones, pero no debemos descartar una posible intención de proselitismo (formar nuevos discípulos inculcándoles los principios básicos del nuevo credo).

Sin embargo, algunos éxodos notorios marcan aquel segundo periodo. La SPP delega a sus jóvenes *apparatchiks* ajustándose a dos tácticas. Primero, envía individuos dotados de un capital suficiente a cubrir puestos estratégicos para consolidar el nuevo algoritmo. Por otra parte, sigue penetrando en la escena administrativa y, sobre todo, innova introduciendo a determinados miembros suyos en el frente parlamentario. Los escenarios políticos que llaman la atención del grupo son los puestos bisagras que intervienen en una concertación intersecretarial cuyas decisiones afectan la política económica, industrial y comercial del país. Éste es el caso de la SEMIP, la Secofi y sus órganos periféricos, la STYPS, la Ssa, la SRA y, en cierto modo, la SEP. Paralelamente, el grupo se in-

troduce en las instituciones que le aseguran su tutela: el Senado de la República, las delegaciones regionales, etc. Por ejemplo, Manuel Cavazos Lerma será oficial mayor de la Secretaría de Gobernación.[44]

En aquel esfuerzo de reconstrucción de las redes administrativas –contrapeso obligado del esfuerzo de reconstrucción de la mediación social– la colonización de la Sedue y su colocación en el gobierno municipal de la ciudad de México (Programa de Reconstrucción Habitacional) son manifestaciones indiscutibles de la verdadera hazaña lograda por la SPP. Los allegados a Manuel Camacho lo siguen a la Sedue. Alejandra Moreno Toscano, directora general de Política de Descentralización para el Desarrollo Regional en la SPP de 1982 a 1986 es coordinadora en jefe de asesores de la secretaría; ella misma dirige el Instituto Sedue. Son puestos a partir de los cuales se confeccionan las políticas generales de la secretaría y se supervisa su aplicación. Los nombramientos de oficial mayor (Roberto Salcedo Aquino), de director general de Recursos Financieros y de Recursos Humanos (Quintanilla Ochoa y Manuel Guadalupe de León Maza, respectivamente), hombres de la SPP, obedecen al mismo principio.

Todos son individuos sumamente jóvenes, en su mayoría economistas dotados de una excelente formación adquirida en el extranjero (doctorados en economía y especialidad en planeación). Son adeptos a la planeación social, de acuerdo con los principios rectores preconizados por Carlos Salinas y sus lugartenientes más allegados. Por su parte, los subsecretarios de Estado tienen un perfil diferente. Especialistas en el campo al que son asignados y sin vínculos directos con la

[44] Clara Jusidman Rapoport dirige el Instituto Nacional del Consumidor, Narciso Acevedo Valenzuela es nombrado Subsecretario de Planificación en Agricultura, Andrés Caso Lombardo ("tío" de Carlos Salinas) dirige Ferrocarriles y Manuel Rodríguez Morales coordina el Plan y el Control Sectorial de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Subsecretaría de Desarrollo Regional de la SPP,[45] a pesar de todo han tenido contactos con ese grupo: en 1982, Covarrubias Gaytán era miembro del IEPES en la Comisión de Industria, Comunicaciones y Transportes, en tanto que Gabino Fraga, asistente de Miguel de la Madrid en la SPP (1980-1981), de 1982 a 1988 coordina la Comisión de Energía del Plan Gubernamental. Cada cual es portavoz en su campo del espíritu y la letra del proyecto SPP.

Cuadro 5
Las relaciones Sedue-SPP

Primer círculo	*Puesto en la Sedue*	*Puesto anterior en la SPP*
Alejandra Moreno Toscano	• Coordinadora de Asesores del secretario • Directora general del Instituto Sedue	• Directora general • Política de Descentralización para el Desarrollo Regional (1982-1986)
Manuel Guadalupe de León Maza	• Director general de Recursos Humanos	• Director de Normatividad de la Función Pública (1982) • Director de Operación y Control de la Administración Pública (1983) • Director general del Servicio Civil (1983-1984)
Roberto Salcedo Aquino	• Oficial mayor	• Delegado regional de la SPP en el estado de Tabasco (1883-1984) • Secretario técnico de la Comisión del Plan de desarrollo de Tabasco (1983-1987)
Agustín Quintanilla Ochoa	• Director general de recursos financieros	• Director de Apoyos Financieros y Presupuestos Regionales (1982-1986) • Asesor en el IEPES (1982)

[45] El subsecretario de Desarrollo Urbano, Francisco Covarrubias Gaytán, es un arquitecto que trabajó durante mucho tiempo en la SAHOP, en

Cuadro 5 (*conclusión*)

Segundo círculo	*Puesto en la Sedue*	*Puesto anterior en la SPP*
Francisco Covarrubias Gaytán	• Subsecretario de Desarrollo Urbano	• IEPES en la Comisión de Industria, Comunicaciones y Transportes (1982)
Sergio Reyes Luján	• Subsecretario de Ecología	• Miembro del IEPES (1986)
Gabino Fraga Mouret	• Subsecretario de la Vivienda	• Asesor de Miguel de la Madrid (1980-1981)

Nota: con la idea de subrayar el contacto con el equipo de la SPP, sólo hemos indicado los puestos inmediatamente anteriores a su ingreso a la Sedue.

En menor grado, aquella lógica de extensión se traspone también a la capital. El grupo camachista se extiende al Departamento del Distrito Federal por medio de Manuel Aguilera, quien encabeza la nueva dirección creada *ex-nihilo*, la Dirección General de Reconstrucción Habitacional Popular. Esta nueva dirección es un enclave en el seno del DDF, que permanece a las órdenes de Ramón Aguirre, representante de la rama de los "viejos" administradores de la SPP.

Desde la perspectiva de la sociología de grupos, el hecho de que uno de los grandes pensadores de la SPP, Manuel Camacho Solís (secundado por su lugarteniente, Manuel Aguilera), ocupe un espacio estratégico en la administración debe entenderse como deseo de fortalecer en el plano ideológico a la SPP; políticamente también significa el nacimiento de facciones dentro de esa secretaría.

---

tanto que el nuevo subsecretario de Ecología, Sergio Reyes Luján, es físico, académico y luego, de 1981 a 1985, rector de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). En fin, el subsecretario de Vivienda, Gabino Fraga Mouret, es abogado de formación que dispone de una trayectoria político administrativa amplia y variada.

Al mismo tiempo, el envío de dos emisarios surgidos directamente de la SPP a puestos electorales muestra la voluntad de articulación a la esfera política. Además de que le resulta conveniente ocupar espacios clave, la fracción modernizadora del alto mando político mexicano expresa así su capacidad para consolidar su estrategia modernizadora en un Congreso en donde las organizaciones de intereses más tradicionales todavía influyen de modo determinante.[46]

Se trata sobre todo de controlar algunas comisiones parlamentarias, las que tocan el meollo de las orientaciones sobre el desarrollo. Luis Donaldo Colosio detenta la presidencia de la *Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública* –verdadera instancia de control– con la legitimidad otorgada por la representación popular. Sócrates Rizo es secretario de la Contaduría Mayor de Hacienda. Don Raúl Salinas Lozano preside la Comisión de Industria y Comercio del Senado de la República. Estos hombres ocupan las principales plazas fuertes en donde se analizarán, discutirán y ratificarán las modificaciones constitucionales en materia de apertura comercial y desarrollo industrial.

La SPP durante la campaña electoral (1987-1988)

La candidatura a la Presidencia de la República del jefe de la SPP, Carlos Salinas de Gortari, en representación del Partido Revolucionario Institucional marca el segundo y último cambio de importancia que conocerá esa instancia administrativa.

El éxodo de una parte importante de los suyos no priva a la SPP de su unidad ni de su identidad. Al actuar simultánea-

[46] Según Rogelio Hernández, las cuotas de los diferentes sectores del PRI en el Congreso durante el sexenio de Miguel de la Madrid son las siguientes: sector obrero: 25%, sector campesino: 15% y sector popular: 60 por ciento.

mente en dos ámbitos, el grupo sigue siendo el medio decisional medular que era desde principios del sexenio.

Las restructuraciones obligadas del alto mando de la SPP no la afectan en lo más mínimo. Los cambios son insignificantes en términos cuantitativos (representan menos de 10% de los altos puestos de la secretaría, o sea tres puestos entre veintisiete). Sin embargo, las carteras afectadas son sus nervios vitales, y las modificaciones de que dan testimonio son ilustrativas por muchos conceptos.

Pedro Aspe, nuevo secretario, confirma la importancia de la Subsecretaría de Programación y Control Presupuestario como trampolín para alcanzar la dirección de la SPP. El nombramiento de Ernesto Zedillo en la Subsecretaría de Programación y Control Presupuestal no desdora la homogeneidad social del grupo; Zedillo se identifica plenamente con el clan de la SPP.[47] El cúmulo de factores de identidad de primerísima calidad incluso hacen de él un prototipo que viene a completar la tarea de suma importancia que ha sabido realizar desde Ficorca (Banco de México) en la gestión del nuevo algoritmo y la instauración del PAC, pero también y sobre todo en el notable acercamiento que el sector privado ha concedido al gobierno. De manera paralela, el segundo puesto, verdadera caja negra de la SPP, es atribuido a un allegado de José Córdoba, Pascual García Alba Iduñate, quien en 1983 era director coordinador de Políticas Económicas y Sociales.[48]

Esos cambios son útiles para la campaña electoral de Salinas, pues el candidato aprovecha la infraestructura de que dispone la SPP, en particular la famosa "caja negra". La SPP, el IEPES y el equipo de campaña tienen funciones complemen-

[47] Ernesto Zedillo trabajó desde 1978 en el Banco Central de México.

[48] De 1985 a 1987 es consejero económico del presidente de la República, un relevo interesante en la victoria del nuevo paradigma que se concretará con el PAC.

tarias. En lo particular, la matriz (la SPP) provee a las dos otras estructuras los recursos esenciales: los cuadros y las herramientas de trabajo. Dicha vinculación permite al candidato a la presidencia no perder de vista a su "criatura".[49] Por otra parte, la notable correspondencia entre el escalafón seguido (sobre todo los puestos ocupados en la SPP) y las funciones y comisiones a las que serán asignados los diferentes miembros ilustra la intención explícita de formar nuevos cuadros de especialistas.

Conclusiones

Este rápido estudio del grupo de la SPP durante la gestión de Miguel de la Madrid nos ha permitido trazar los ejes que estructuran a ese equipo. Desde principios de los años ochenta, el pequeño clan es una verdadera fuerza centrífuga en el proceso decisional. Los miembros de la SPP han sido centro de los procesos de construcción del referencial global y han tenido incidencia importante en la definición de escenarios políticos donde se entablan negociaciones entre las grandes organizaciones sociales. También han desempeñado un papel protagónico en la coordinación y la jerarquización de las diferentes políticas sectoriales. El análisis sociológico del grupo aclara las razones de esa gran capacidad decisional.

El examen del origen y los modos de socialización de los miembros de la SPP nos ha permitido destacar las modalidades de la constitución del equipo y determinar los mecanismos que aseguraron la formación de una élite moderna capaz de establecer y conducir las nuevas políticas públicas.

[49] Es la segunda ocasión en que el grupo formado alrededor de Carlos Salinas de Gortari coincide en el IEPES, a fin de formular el plan de campaña y esbozar las grandes líneas del futuro programa gubernamental. Se trata de un equipo con enorme experiencia.

Ese grupo compacto (por lo menos hasta fines del sexenio) logró organizar redes múltiples y densas. Gracias a una política voluntarista, los futuros cuadros fueron rigurosamente seleccionados, para luego especializarse en determinados campos. La existencia de líderes políticos e intelectuales capaces de incukar valores y representaciones sociales autorizadas favoreció la homogeneización social del pequeño clan. Por otra parte, al revelar los escenarios políticos privilegiados en los que éste actúa hemos hecho evidente su carácter de verdadero medio decisional. Este pequeño equipo entendió la importancia de la concertación intersecretarial y de las instituciones políticas tutelares. Por último, aunque todavía se trate de un fenómeno embrionario, hemos podido subrayar el esfuerzo que se hizo por dotar de capital político a los miembros del clan. ¡Éste es un proceso decisivo para diferenciar a la élite dirigente de una pura y simple tecnoestructura!

La verdadera *alma mater* del grupo –la SPP– es una auténtica maqueta de la administración pública mexicana. De 1982 a 1985 es, antes que nada, un centro de aprendizaje para un pequeño grupo al que se inculcará un conjunto de términos y códigos, facilitando con ello la coherencia en el diseño de futuras políticas públicas. Ese equipo será secundado por varios aliados estratégicamente dispersos fuera de su recinto. El año de 1985, y a veces incluso 1984, representa la fecha fundamental en que se inicia la tarea de consolidación. La SPP proseguirá su tarea educativa, pero empezará a ser tierra de éxodo: de allí parten los emisarios a conquistar diferentes escenarios administrativos y políticos.

El sexenio de Miguel de la Madrid es esencial para la transformación de la SPP en una institución central que asegure la fabricación de las políticas públicas de la nación.

CONCLUSIÓN. LA SPP Y LA PLANIFICACIÓN: ÉXITOS Y DESAFÍOS

Dos factores operan en favor del pequeño clan que desde 1982 se apodera de aquel vivero. Por un lado, el grupo se beneficia con los aportes de sus predecesores: el cambio de generación y la modernización administrativa son herencia de Echeverría. Atento, el pequeño clan también aprende de los errores cometidos durante ese sexenio. En fin, la crisis económica de 1981 y 1982 juega a su favor: es un poderoso motor de cambio que permite echar por tierra, de una vez por todas, la imagen agonizante –pero todavía eficaz en muchos medios– del viejo México, impávido e introvertido, que mezcla con sensatez las virtudes populares tradicionales y la penetración del progreso técnico que forja una clase media y urbana que aún conserva sus modales campesinos. La crisis de 1982 y la humillante deuda externa acaban de empañar esa imagen. Y sobre todo, ofrecen la oportunidad de enterrar los conceptos políticos y a los actores que les dieron origen (el grupo de economistas planificadores y la visión estructural –cepalina– del desarrollo). En efecto, los viejos temas nacionalistas y clientelistas que los regímenes de Luis Echeverría y López Portillo desgastaron a más no poder sufren la misma suerte de esos antiguos jefes de la nación: pierden toda vigencia. Las nuevas fuerzas emanadas de la crisis evidencian una voluntad de recuperación y de afirmación nacional que contrasta con los discursos anteriores. La ventaja de la nueva élite consiste en que sabe traducir en normas operati-

vas para la acción pública aquella poderosa pero difusa aspiración. Para ello se ha valido de dos instrumentos que demostraron ser soportes eficaces: la SPP y la planeación.

La SPP es una estructura ideal en cuanto ocupa una posición de verdadera encrucijada en el aparato administrativo nacional. La Dirección General de Presupuesto le permite ser el principal árbitro entre las múltiples demandas de las secretarías manirrotas, cuya legitimidad no vacila en impugnar. Al dominar los recursos financieros, esta secretaría es paso obligado de todas las decisiones; también suele monopolizar las capacidades de pericia general a partir de las cuales se construyen las políticas públicas. Por el contrario, los aparatos de estudio y previsión de las secretarías sociales son casi inexistentes. Asistimos, por tanto, a un diálogo desigual entre las administraciones sociales que aparecen como abogados irresponsables de demandas insaciables y la SPP que sí conoce con precisión las restricciones económicas y financieras. Al mismo tiempo, la SPP goza de otro privilegio: a diferencia de Hacienda, dispone de modelos para evaluar las consecuencias sociales de las medidas económicas. Una vez más a este respecto, el combate entre ambos socios es desigual: una administración estrictamente financiera (la SHYCP) que aparece como juez altivo y poco sensible ante las necesidades básicas de la población, y una administración que, sin desconocer los límites presupuestales de las arcas de la nación, sabe integrar las demandas sociales más urgentes.

Por lo demás, la SPP es un vivero. Si los hombres de la secretaría logran constituir un verdadero equipo dentro de la clase política dirigente mexicana es porque desde 1979, pero sobre todo a partir de 1982, seleccionan cuidadosamente a su personal: son actores homogéneos en el aspecto social, vinculados por cadenas de interrelaciones relativamente flexibles e informales que con frecuencia transgreden las discrepancias administrativas. El poderío de esas redes no sólo es resultado de su posición estratégica en un proceso de deci-

sión; también depende de que sean emanación de un medio social cuyo modo de reclutamiento y socialización garantiza cierta coherencia. Por esto el grupo se transforma en una verdadera "comunidad de actores": hablan el mismo lenguaje y se apoyan en iguales representaciones sociales, relativamente próximas a su acción. Ésa es también la marca principal de su fuerza política: garantiza coherencia suficiente en la concepción de las políticas públicas.

Dicho lo cual, la homogeneidad entre los actores que participan en las redes centrales no es total. Sus diferencias provienen a la vez de moldes socializadores diferentes –a veces (aunque raramente) generacionales, de formación, trayectoria administrativa y política, nexos, etc.– pero sobre todo de los distintos papeles que cada individuo desempeñó según las situaciones particulares que afrontó durante su carrera, todo lo cual los ha llevado a establecer estrategias y a entablar alianzas distintas. Esta diversificación, que raya en el antagonismo, es una gran ventaja para el grupo, pues asegura el carácter plural de las políticas públicas. También le otorga las herramientas necesarias –en términos de pericia, conocimiento de los medios, etc.– para infiltrarse en los diferentes segmentos de la administración central, sea en el mundo económico y financiero, o en ciertas redes especializadas (medio ambiente, educación, salud, etcétera).

Por otra parte, la SPP es una escuela extraordinaria: en ella se aprende el oficio. Sus hombres no sólo tienen oportunidad de especializarse en un sector particular sino que el carácter central de la secretaría los obliga a poseer también un conocimiento mínimo de los sectores que no son de su incumbencia. Además, la originalidad de los miembros de la SPP, comparados con el resto del personal político administrativo mexicano, les otorga una gran libertad para explorar soluciones alejadas de las que proponen los corporativismos sectoriales. La fracción modernizadora de la élite afirma su estrategia lejos del Congreso, en donde las organizaciones

de intereses más tradicionales influyen con un peso determinante.

Pero sobre todo en el plano administrativo, y por la pertinencia de su política de planeación, la fuerza del equipo descansa en la centralidad de su vivero: la SPP. Esta secretaría es un excelente trampolín, ya que por elaborar el presupuesto está en relación directa con la cúspide de la economía. Como buen canal de promoción que no se entrampará luego en situaciones intermedias, es un codiciado órgano administrativo. El personal es muy selecto, pues cada dirigente de la SPP será interlocutor privilegiado de un sector particular de la administración. En el momento oportuno esos dirigentes orientarán los programas sectoriales y territoriales: ¡promueven el nuevo proyecto y manejan las partidas presupuestales!

Además, gracias a su carácter central la SPP puede desempeñar el papel principal en una administración en que la toma de decisiones compete cada vez más a varias secretarías. Su papel de enlace entre los procesos de legitimación y regulación de las políticas públicas le permite asegurar la consolidación de los grandes centros modernizadores del poder económico. La organización interna del equipo abraza y consolida la jerarquía de los aparatos públicos y facilita la inclusión de ciertos grupos sociales en la elaboración de las políticas públicas. Pese a su apariencia "meritocrática", este medio no está exento de rasgos "clánicos". El ingreso a la clientela de un personaje mejor posicionado se constituye en condición para integrar el círculo dirigente.

No obstante, esta élite todavía depende de una red de mediación sobre la cual solamente ha tenido una influencia parcial. Los corporativismos sectoriales todavía son poderosos, tanto en la administración como en la sociedad. Las políticas públicas son el producto de una transacción permanente entre los corporativismos sectoriales y una élite dirigente que garantiza su coherencia. Se trata de un problema de inadap-

tación que tiene que ver con cuestiones de regulación y de legitimación.

Por último, esa élite naciente vive una etapa de "fagocitosis". Demasiado joven, aún no ve la pertinencia de tejer extensas redes de seguridad para permitir a sus facciones descartadas sobrevivir de manera conveniente. La gestión de Carlos Salinas tendrá que enfrentarse con seriedad a este problema. ¿Cómo responderá al desafío de hallar una solución satisfactoria para las facciones que permanecerán en el poder y para las facciones de reserva, a modo de evitar que estas últimas se unan a las filas de los resentidos y organicen su revancha?

Por su parte, la nueva racionalidad administrativa, la planeación, desempeña un innegable papel de socialización. Sirve para difundir a los aliados sociales una versión común de las restricciones y las vías de desarrollo para la sociedad mexicana. A través de los Coplades, los diversos planes han contribuido considerablemente a que se conozcan en todos los sectores los imperativos y las virtudes del crecimiento en economía abierta. También en este aspecto ha sido el plan vector destacado de un nuevo referencial global de crecimiento económico y desarrollo social. A partir de 1985 el grupo presenta un proyecto social que debe legitimar la modernización y es inseparable de una restructuración de las redes de mediación existentes. El pequeño equipo posee los cuadros, controla las redes esenciales, y utiliza un modelo de concertación social que integra algunas políticas bien definidas.

No se puede afirmar que una élite atrevida haya despertado a la sociedad mexicana. Es más justo decir que esa élite supo proponer un porvenir a una sociedad traumatizada por repetidos fracasos y por catastróficos fines de sexenio que volvieron inoperantes sus principios de equilibrio tradicionales. Ahora bien, el modelo que monta el pequeño clan en el transcurso del sexenio de Miguel de la Madrid aspira a ser un parámetro de equilibrio y de justo medio. Se presenta co-

mo contrario al modelo ortodoxo del desarrollo estabilizador y al modelo populista en su versión de desarrollo compartido. Al primero le reprocha su corta visión de la problemática social; al segundo, su falta de realismo económico. A ambos les opone la apertura de México hacia el exterior que, introduciendo nuevas variables en el proceso decisional, modifica drásticamente los parámetros de equilibrio tradicional, independientemente de que sea observado con los lentes de los financieros ortodoxos o de los medios progresistas.

Por tanto, la capacidad de persuasión de ese pequeño clan de "conspiradores de la modernidad" descansa en su capacidad para definir una articulación viable entre las exigencias de regulación y de legitimación. ¡A fin de cuentas, ésa fue la base del éxito del PAC!

Sin embargo "el aterrizaje" del equipo no está exento de dificultades. Este pequeño grupo supo hacer de la SPP un vivero, una escuela y una plataforma de lanzamiento hacia la conquista de nuevos espacios de la administración y la política, al tiempo que fue capaz de definir y negociar un nuevo proyecto social y económico. La nueva secretaría es innegablemente el feudo de ese pequeño clan; éste le imprime su sello. No obstante, al mezclar diferentes lógicas (la social y la económica) su aparato administrativo sigue estando fragmentado, es complejo y su coherencia problemática. Asimismo, sería atrevido suponer que la armonía reina realmente en la multiplicidad de aquellas instituciones financieras –banca de desarrollo, fondos especiales– que, aunque colocadas bajo el báculo de la Secretaría de Hacienda, sirven de relevo a la SPP para edificar sus programas sociales.

Por lo demás, la novedad y la juventud del grupo también revelan su gran fragilidad. A pesar de su paso por una institución financiera, sus miembros no tienen la pericia suficiente para contrarrestar de manera eficaz los proyectos de las grandes organizaciones económicas. También carecen de experiencia en el ámbito político y no necesariamente pose-

en las redes adecuadas para combatir de manera eficaz los designios de los grandes grupos políticos y asociativos tradicionalistas.

A través del PIRE y sobre todo del PAC, el nuevo referencial manifiesta en exceso el predominio de la política económica en detrimento del resto de las políticas públicas. En función de sus propios imperativos, ésta subordina y estructura al conjunto de las políticas sectoriales. Desde luego que la crisis económica es primordial y su solución prioritaria, pero ese predominio visible encierra un peligro latente: que el grupo de la SPP se deje guiar más por la lógica económica y favorezca el crecimiento de las grandes empresas.

El entendimiento que se dibuja ya entre el equipo SPP y el sector privado ofrece al grupo grandes ventajas para lograr la regulación de las políticas públicas; en todo caso, ese entendimiento le permite ajustar las exigencias de los centros de poder económico a las del poder político. Sin embargo, si en un futuro próximo no se abordan con firmeza las cuestiones sociales, la legitimación de la acción pública provocará un problema. El pequeño clan es libre de elegir: o abre el círculo de las políticas a las instituciones de la representación y a las organizaciones constituidas, o superpone en contrapunto a los sistemas representativos existentes otro modelo de legitimación mejor controlado por la élite.

La primera solución adolece de un gran defecto: permite que la élite sea prisionera de los corporativismos sectoriales. Con el aporte de la concertación, la historia de la planeación mexicana debía salvar esos obstáculos. ¿Hasta qué punto estos dos métodos de gestión permitieron construir una red alternativa de representación?

TERCERA PARTE

LA REFORMA DEL ESTADO

INTRODUCCIÓN

Tras estudiar las fases de la concepción y del nacimiento del nuevo paradigma, hemos sacado a la luz las modalidades de constitución del grupo que ha sido su principal protagonista. Es el momento para abordar la época de madurez del proyecto.

Aunque los grandes lineamientos se hubieran trazado durante el sexenio anterior, el proyecto no estaba del todo bajo la tutela del equipo que lo había concebido. Para el grupo de la SPP, la naturaleza de las apuestas cambia de sentido con la toma del poder. No se trata ya de ganar el lugar decisional central (la presidencia) contra facciones rivales, sino de consolidar la implantación de un referencial que es, en muchos aspectos, opuesto a los mecanismos organizacionales y representativos que aún están en vigor en México. Por tanto, el hecho de imponer ese nuevo proyecto significa imponerse como grupo, es decir, imponer un nuevo estilo de hombres, nuevas modalidades decisionales, y nuevos conceptos sobre el porvenir del país.

Carlos Salinas de Gortari es un presidente muy joven; cuando asume el poder apenas acaba de cumplir cuarenta años. Sólo Lázaro Cárdenas, gran reformador del México post revolucionario, se hizo cargo de la Presidencia a una edad similar.[1]

[1] La juventud es una ventaja enorme para un reformador; garantiza el dinamismo indispensable para enfrentar las resistencias que surgen con la transformación profunda del sistema.

La crisis que el nuevo presidente debe afrontar es antes que nada política, aunque el panorama económico permanece relativamente oscuro. La profunda duda que se cierne sobre los resultados electorales alcanza directamente al nuevo presidente de la República en lo que constituye el propio cimiento de su autoridad: su legitimidad como jefe de la nación. Por eso la elección de las estrategias –económicas o de otra índole– está sometida, al menos durante la primera mitad de su gestión, a una consideración de orden político: la reconquista de una legitimidad sumamente turbia. Sólo tras las elecciones de julio de 1991, con el verdadero reconocimiento de la población a la capacidad de gestión de Carlos Salinas, se reconsideran las prioridades de la agenda gubernamental. Esos comicios autorizan al jefe de Estado a poner en pie su programa de reformas.

Las grandes elecciones del sexenio orientan las lógicas de acción de su administración.

Por lo demás, el análisis que hacen el candidato electo y su partido de los resultados del 6 de julio de 1988 coincide al menos en un punto: el fracaso electoral es consecuencia de los programas económicos de austeridad impuestos para remediar la crisis. El regreso al crecimiento no sólo es deseable en el plano económico, sino que se ha hecho un imperativo político, una garantía del orden y de la estabilidad del país. Para otorgar legitimidad a su gestión, Carlos Salinas debe recuperar pronto un crecimiento positivo.

Estas dos necesidades orientan las grandes estrategias del sexenio que principia el 1º de diciembre de 1988.

Desde su discurso de investidura, Carlos Salinas advierte a la nación que su gestión estará guiada por una "reforma de la Revolución". Esa "reforma del Estado" está concebida para desgastar las viejas estructuras cada día más aherrumbradas y los conceptos que subyacen tras ellas. En un plazo más largo, se trata de provocar un verdadero cambio de mentalidades.

Esa reforma toca una cuestión que es central en el sistema político: el papel y el tamaño del Estado en la sociedad. El estatismo que hacía obeso al sistema se basaba en la ecuación: "más Estado, más justicia social y más progreso económico". Conservando los mismos términos, Salinas cambia las medidas: "menos Estado, más justicia social y más progreso".[2] La diferencia cualitativa se basa en una disparidad cuantitativa: pone en tela de juicio el nexo entre el Estado gestor y el papel social. El Estado es la matriz de la política moderna; redefinirlo obliga a discutir nuevamente la cuestión de la construcción nacional. Esta nueva ecuación constituye una de las principales aportaciones de Salinas.[3] Fundamento teórico del Programa Nacional de Solidaridad, la ecuación también está relacionada con la doctrina del liberalismo social, que se presenta en marzo de 1992. La reforma del Estado modifica sustancialmente las principales variables que regían hasta principios de los años 1980 la estructura y la organización del país. La reforma de la Revolución es propuesta como vía idónea para modernizar la nación.[4]

La idea de modernización es de suyo sumamente ambigua. La nación mexicana ha llevado a cuestas eses concepto cuando menos desde la Independencia. Esta aspiración, en la que subyace la idea del retraso que sufre el país, pone de relieveque es indispensable desplegar un esfuerzo para merecer un reconocimiento: "ser aceptada al fin como nación del Primer Mundo". Desde el siglo pasado este fantasma ha estado presente en cada administración y, pese a los matices ligados al estilo personal de cada estadista, es fácil distinguir

[2] I. Rousseau, *Modernidad con...*, *op. cit.*, p. 97.

[3] Ya la encontramos a la vez en el Plan Baker y en el PAC.

[4] Según un artículo publicado en *La Jornada* del 3 de diciembre de 1988 (p. 10), Salinas repitió treinta y dos veces el término "modernización" en su discurso de toma de posesión, y cincuenta y ocho veces los términos "cambio", "reforma", "renovación".

diversas constantes. Como proyecto de una pequeña élite social y cultural capaz de adaptar modelos extranjeros a las particularidades históricas y culturales del país, la modernización exige un esfuerzo y una imaginación considerables para sincronizarse con las aspiraciones y las realidades que viven y conocen los grupos más tradicionales, que con frecuencia son también los más marginados en el plano económico. Para muchos, éste es un problema de traducción y comunicación: es preciso encontrar los medios (actores, políticas y organismos) más eficaces para explicar el sentido del proyecto modernizador y transformar en "pueblo moderno" a una sociedad que incluye a un estrato importante de actores tradicionales. Este problema es esencial cuando los cambios introducidos a nombre de la modernización implican la modificación de los paradigmas que sostenían el edificio social, en otras palabras, cuando se enfrenta una revolución "sin armas".

El proyecto modernizador que Carlos Salinas pretende poner en pie no escapa a estas características generales. Obra de una pequeña minoría –aun en el partido–, se le presenta a la vez como el medio y el remedio para elevar a México a la altura de las naciones desarrolladas. Ahora bien, ni sus objetivos ni los medios necesarios para su aplicación serán nunca objeto de un debate público, aunque su formulación y su aplicación pongan en tela de juicio muchas creencias heredadas de la Revolución de 1910 y tiendan a reemplazar intereses sólidamente implantados.

El proyecto de modernización se propone remodelar las políticas y los mecanismos que aseguran el funcionamiento interno del sistema y, de manera paralela, instalar a una nueva generación en el poder, al tiempo que se garantizan el mantenimiento de la estabilidad política y la reanudación del crecimiento económico. Esas transformaciones pueden incrementar las tensiones entre la estabilidad y el cambio, normales en una metamorfosis social tan importante.

El grupo de la SPP debe enfrentar una situación particularmente compleja: ¿cómo promover el cambio –económico pero también político– sin ocasionar que se coaliguen los intereses conservadores en su contra y sin plegarse al autoritarismo más absoluto?, ¿cómo realizar reformas políticas que no creen pánico en los mercados financieros ni una nefasta incertidumbre en la consolidación del crecimiento económico del país?, y, sobre todo, ¿cómo socializar las decisiones tomadas en la cúspide para que sean aceptadas e implantadas por los funcionarios de todos los niveles, pero principalmente por la totalidad de la población?[5] En otras palabras, ¿cómo asegurar una verdadera "revolución cultural" que se traduzca en una verdadera transformación de las mentalidades y las actitudes?[6]

Con el afán de responder a estas interrogantes trataremos de catalogar, en el primer capítulo, las estrategias que desarrollan el presidente y quienes lo rodean para llevar el timón, cambiar de rumbo y preparar el relevo. En efecto, si bien la preparación de un equipo unido fue esencial para tomar el poder, el núcleo duro de la SPP debe consagrarse a otra tarea: formar una nueva generación de hombres –altos funcionarios, pero también políticos, empresarios, sindicalistas– que comprendan el mensaje lanzado, que lo acepten y sean a su vez pedagogos capaces de socializarlo ampliamente. Éste es un requisito para consolidar el nuevo proyecto.

En un segundo capítulo, examinaremos las estrategias que despliega ese grupo con el interés de proponer nuevas orientaciones políticas que concreten el espíritu y la letra del proyecto modernizador. Paralelamente, confrontaremos los procedimientos de regulación política utilizados para adecuar estas estrategias a los procedimientos de mediación social necesarios para garantizar su buen funcionamiento.

[5] M. Camacho Solís, *Cambio sin ruptura*, México, Alianza, 1995.
[6] I. Rousseau, *Modernidad con...*, *op. cit.*, p. 21.

Por último, en el capítulo final examinaremos cómo la gestión del proyecto dio origen a serias fisuras que afectaron la cohesión del pequeño clan de innovadores y fueron exacerbadas por la sucesión presidencial. Analizaremos, además, sus repercusiones en la consistencia del proyecto modernizador.

I. CARLOS SALINAS DE GORTARI Y SU EQUIPO

Desde su toma de posesión, Carlos Salinas dispone de un equipo sólido: los hombres de la SPP. Ellos están listos para administrar un paradigma cuya paternidad les pertenece. Su dispersión en la escena político administrativa, las diversas limitaciones, a veces antagónicas, a las que habrán de enfrentarse y la sombra de la sucesión que se perfila desde los primeros momentos del nuevo sexenio son retos que se plantean al presidente. Seguro de que la aplicación de dicho paradigma provocará enormes resistencias de una gran parte de la clase política, el mandatario cuando menos debe garantizar la unidad de su pequeño equipo. Sin embargo, éste presenta un perfil particular: dotado de una sólida experiencia administrativa, el grupo dispone de un bagaje partidista y electoral mucho menos cuantioso. Por lo demás, si quiere considerar en el largo plazo la consolidación de su "reforma del Estado", el presidente tiene que garantizar la formación de un personal que pueda llenar una amplia gama de funciones.

¿De qué medios se valdrá el jefe de la nación para provocar la participación más amplia posible de la clase política, garantizar la cohesión de su propio equipo y formar los hombres de la nueva generación?

EL EQUIPO DE LA SPP EN EL PODER

Es lógico que el grupo de la SPP detente los puestos clave en términos decisionales: es amo y señor del Ejecutivo. Pero, ¿le per-

mitirá la particular disposición de sus posiciones secretariales edificar las pasarelas administrativas indispensables para lograr que se acepten las decisiones tomadas? Los dos elementos del problema son: o la decisión impuesta o el consenso.

La composición de los gabinetes

La composición de los diferentes gabinetes de Carlos Salinas está guiada por una lógica de dos tiempos: primero, la recuperación de la legitimidad del jefe de la nación; luego, la aplicación de su proyecto de reformas y su sucesión. Las elecciones de julio de 1991 marcan la frontera entre una y otra lógicas.

Las lógicas de despliegue del grupo de la SPP sobre el ámbito administrativo durante la primera mitad del sexenio

La primera medida que toma el jefe del Ejecutivo para fortalecer su legitimidad es la constitución de su gabinete. Salinas privilegia la búsqueda de una apertura política hacia otros grupos y hacia los representantes de otras tendencias descartadas con anterioridad.[1] Al parecer, la composición de los primeros

[1] En este sentido, él no cometió el error de Valéry Giscard d'Estaing. En el primer volumen de sus memorias políticas, *Le Pouvoir et la vie*, Giscard escribe: "cometí un error de cálculo cuando me instalé en el Elíseo: llevé conmigo a casi todo el equipo con el que había trabajado cuando estaba en el Ministerio de Finanzas [...]. Me rodeé de un equipo que no estaba adaptado a la tarea que, a partir de aquel día, habría de incumbirle [...]. En el nivel presidencial, el aspecto político de los problemas rebasa los elementos propiamente técnicos y la comunicación con la opinión pública supone un conocimiento y una experiencia de la sociología y de la psicología que no se adquieren en los ministerios". M.A. Granados Chapa, "Plaza Pública", *La Jornada*, 05/01/89.

gabinetes (por lo menos hasta 1991) responde a una doble lógica. En ella se asocia una política de centralización en un pequeño grupo exclusivo –los hombres del presidente, los salinistas– con una voluntad de apertura hacia las grandes facciones que habían perdido poder durante el sexenio anterior.

El núcleo modernizador penetra en esferas estratégicas: los espacios vinculados al sector de la planificación (Secogef, SPP, etc.), el sector financiero (SHyCP) y algunos otros sectores como Presidencia, DDF y las altas esferas del PRI. Sin embargo, ciertas fortalezas, principalmente políticas, están en manos de individuos y grupos ajenos al núcleo duro de la SPP.[2] En ello podríamos ver la voluntad de recuperar las viejas reglas de la política a la mexicana, abandonadas durante la gestión de Miguel de la Madrid. Por ejemplo, el feudo tradicional del grupo político, la Secretaría de Gobernación, se atribuye a Fernando Gutiérrez Barrios, viejo político experimentado en esa tarea. Aunque se haya adherido muy pronto a la candidatura de Salinas, Gutiérrez Barrios no es de la casa, lo cual explica la antipatía que su nombramiento suscita entre los allegados al presidente.[3] Además, ciertas empresas públicas se confían a las diferentes facciones que integran el espectro priista; algunas de ellas habían sido apartadas del poder durante el sexenio anterior.[4] Por último, se invita a colaborar a

[2] Es el caso de las siguientes secretarías: Gobernación, Educación, Reforma Agraria, Agricultura, Justicia, así como del Instituto de Seguridad Social más importante del país, el IMSS. Ocho secretarios no tienen ninguna afinidad con el clan de la SPP; entre ellos el ex presidenciable, Manuel Bartlett.

[3] Sin embargo según Salinas: "La designación de don Fernado Gutiérrez Barrios en la secretaría de Gobernación era un mensaje hacia las oposiciones de que habría diálogo y habría firmeza; al partido, de que habría respeto a sus posiciones, y también, a las de las oposiciones, y sin duda una búsqueda constante de ampliar y consolidar las afinidades." J.G. Castañeda, *La herencia...*, *op. cit.*, p. 276.

[4] Reaparecen nombres ligados al grupo de Díaz Ordaz entre 1964 y 1970: Antonio Ortiz Mena, director de Banamex, y Hank González, secre-

una fracción de la disidencia posterior al sesenta y ocho. La cortesía con los ex presidentes de la República, y de manera muy notable con el ex presidente Miguel de la Madrid, es otro elemento notable al iniciarse la nueva administración. Años más tarde, encontrándose en el exilio en Dublín durante la gestión zedillista, Carlos Salinas explica que lo hizo por convicción personal y por respeto a su antecesor, pero sobre todo porque pensaba que había que poner fin a esa tradición según la cual el presidente se afirmaba a costa del ex presidente. Explica que si bien esa actitud se justificaba cuando no había competencia electoral frente al PRI, para entonces era contraproducente, pues el adversario ya estaba fortalecido fuera del partido.[5]

En esa composición encontramos muchas similitudes con el estilo de las políticas de reclutamiento del alto personal de Echeverría o López Portillo.[6]

---

tario de Turismo. Representan al grupo echeverrista de 1970 y 1976) Ignacio Ovalle, Francisco Javier Alejo y Fausto Zapata, en tanto que dos de las figuras más emblemáticas de la nacionalización bancaria, Carlos Tello y José Andrés de Oteyza, recuerdan al lópezportillismo de 1976 a 1982. La designación de ex dirigentes del PRI manifiesta la voluntad de reunir a las diferentes facciones del partido. Por último, contra la costumbre, los colaboradores cercanos del presidente saliente son designados para altos puestos en el nuevo gobierno: Emilio Gamboa Patrón, Andrés Massieu, Manuel Alonso, Enrique Díaz Ballesteros y José Gamas Torruco. El sector privado también se integra en la persona de Claudio X. González, ex presidente del poderoso Consejo Coordinador Empresarial, quien es nombrado consejero del presidente en materia de inversión extranjera. El Consejo Consultivo de Pronasol reúne bajo la dirección de Carlos Tello, priista de izquierda, tanto a miembros del Partido Mexicano Socialista como a figuras del PAN o a eminentes jefes de empresas. En fin la atribución de dos secretarías y de la dirección de uno de los sectores del PRI, la CNOP, a sendas mujeres fortalece aquella imagen de apertura.

[5] J.G. Castañeda, *La herencia...*, *op. cit.*, p. 276.

[6] Las tasas de continuidad intersexenales del gabinete ampliado no difieren mucho de las establecidas por Smith en *Los laberintos del poder*

En realidad, el gabinete del "salinismo de primera hora" tiene una composición interesante: asocia un *gabinete económico* y un *grupo político*, sin contar un núcleo de técnicos especializados en su tarea. Es una cohabitación cuyas diferencias resultan relativamente claras y cuyas esferas de interpenetración son difíciles de ver; ése es el resultado de una apertura que no sólo sigue estando controlada sino, sobre todo, bloqueada.

Literalmente, los hombres de la SPP han invadido ciertas esferas estratégicas. Están bajo su influencia los sectores de la planificación y de la hacienda: la Secretaría de la Presidencia, la SPP, la Secogef y la Sedue. El gabinete económico[7] comparte de manera unánime las opciones fundamentales de Salinas: dar al Estado una nueva dimensión, reprivatizar la economía, liberalizar los servicios y promover la apertura comercial.[8] Pero el grupo salinista desborda al gabinete económico.

Cuatro personajes, dos economistas y dos juristas, ocupan posiciones estratégicas. Manuel Camacho Solís, el más allegado a Salinas, es jefe del Departamento del Distrito Federal. Politólogo y economista, Camacho es el hombre de la

(31.51% de tasas de continuidad entre Salinas y su predecesor, por un promedio estimado de 38% y calculado por Smith para 30 años). No tiene mayor fundamento la comentada extrema juventud del personal; comparado con las dos administraciones anteriores, el gabinete de Salinas ofrece la representación más nutrida de gente que rebasa la cincuentena (y que por tanto goza de una larga experiencia administrativa). Esta reputación obedece al hecho de que la mayor parte de los puestos estratégicos es ocupada por gente muy joven.

[7] Sólo consideramos aquí las secretarías siguientes: Hacienda, Programación y Presupuesto, Comercio y Desarrollo Industrial, Banco de México, y Contraloría de la Federación. El gabinete económico ampliado incluye también a las secretarías del Trabajo y Previsión Social, Agricultura y Recursos Hidráulicos, y Comunicaciones y Transportes.

[8] Bajo la dirección del secretario de Hacienda, Pedro Aspe, y el coordinador técnico de la Presidencia, José María Córdoba.

concertación: su misión es recuperar el electorado perdido.[9] Una tarea similar se asigna a otro economista, el nuevo presidente del PRI, Luis Donaldo Colosio.[10] Dos abogados, Otto Granados Roldán y José Rubén Valdés, trabajan en Presidencia. El primero es director de Comunicación y el segundo de la Dirección de Asuntos Jurídicos. Su biografía es muy parecida a la de los miembros del gabinete económico. Por lo demás, hay relevos eficaces en puestos clave para diseñar las políticas sectoriales –por ejemplo en SEMIP y Sepesca–[11] o incluso en sectores industriales y comerciales decisivos: SEMIP, Secofi, SCT. Siguen siendo feudos suyos el Infonavit, Conasupo y el ISSSTE, instancias privilegiadas de negociación con los líderes sindicales.

Los hombres de la SPP han consolidado sus cimientos; además ocupan puestos de segundo plano allí en donde "generosamente" dejan los primeros sitios a los miembros de otras facciones de la clase dirigente. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos es un buen ejemplo al respecto. El nuevo secretario, Carlos Hank González, quien se hace cargo del puesto desde principios del año de 1990 con objeto de "reformar la Reforma Agraria", es hombre reputado por su capacidad política y como próspero empresario. Sin embargo no pertenece *strictu sensu* al grupo salinista; su

[9] Aunque Camacho persiguiera como objetivo personal la Secretaría de Gobernación, la situación políticamente precaria de la capital (Cárdenas obtuvo la victoria electoral del 6 de julio de 1988 en el DF) exige la presencia de un político hábil.

[10] Se requería alguien que pudiera acercarse a las bases del partido en los estados y fuera capaz de cohesionar al PRI después del descalabro electoral que sufrió el 6 de julio de 1988. También se necesitaba diseñar e instaurar la restructuración interna del partido para ponerlo a tono con el nuevo proyecto modernizador.

[11] Clara Jusidman Rapoport es subsecretaria de Pesca; Rosa Landa Rodríguez, oficial mayor en Trabajo y Previsión Social, en tanto que Paz Sánchez es oficial mayor en la SEMIP.

perfil y su larga carrera tampoco hacen de él un tecnócrata. Por eso el presidente desplaza a Luis Téllez, brillante economista egresado del MIT y allegado al secretario de Hacienda, Pedro Aspe, y lo envía como subsecretario de Programación para encargarse de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio. Esta es una manera indirecta de controlar la buena marcha de la reforma del artículo 27 constitucional (asociado a la Reforma Agraria). Por la importancia simbólica de la Reforma, Salinas ha contrabalanceado la imagen demasiado liberal de ese joven tecnócrata con la creación de una Subsecretaría de Desarrollo Político, que confía a Gustavo Gordillo de Anda (antiguo militante de izquierda que se integró al equipo salinista).

Podríamos multiplicar los ejemplos, tanto en el ámbito del Ejecutivo Federal como en el de los estados. Por último, muchos puestos que en un primer momento se atribuyen a clanes distintos de los salinistas son retomados a partir de 1990.[12]

Por tanto, la capacidad política de la apertura reside en la imagen proyectada hacia el exterior. Por último, la administración está encajada en una estructura bipolar: un coto de caza –verdadera barrera para el resto de la clase dirigente–, y una zona libre que permanece bajo vigilancia. La primera esfera corresponde a Planeación y Hacienda, es decir, a los sectores definitorios encargados de establecer las prioridades entre imperativos y presiones heterogéneos. Esto demuestra también que la administración política no pasa por los puestos tradicionales de control, principalmente la Secretaría de Gobernación, exceptuando la Seguridad Nacional. El hecho de que ese núcleo de actores enmarque el proceso decisional dificulta la socialización del nuevo paradigma.

Detrás de una voluntad de apertura, las articulaciones entre diferentes grupos siguen siendo problemáticas. Inflado

[12] Así ocurre en el caso de la Secretaría de Turismo. El turismo es el segundo captador de divisas detrás del sector energético.

por el éxito electoral del 18 de agosto de 1991, el salinismo de segunda hora viene a modificar el reparto de facciones sobre el tablero administrativo. El domingo 18 de agosto, 24 millones de mexicanos (alrededor de 61% de los inscritos) acuden a las urnas. Una gran mayoría vota por el partido en el poder.[13] En tres años el PRI ha recuperado casi cuatro millones y medio de sufragios y supera por más de quinientos mil votos al PAN, su más cercano rival. Aquella recuperación fortalece la imagen del partido y da fuerza entre la clase dirigente a la gestión del grupo de la SPP. Es una aprobación política de la administración salinista, "donde los logros ya aparentes en varios aspectos llevaron a un nuevo optimismo para muchos sectores de la población".[14] Esos sufragios también realzan la capacidad política de otro miembro eminente del núcleo duro de la SPP, el presidente del partido, Luis Donaldo Colosio, cuyo crédito se había deteriorado por la pérdida histórica del gobierno de Baja California.[15] Los resultados le dan nuevo lustre y fortalecen la legitimidad política del grupo de la SPP, además de que demuestran su capacidad para superar el papel de "gran coordinador de las políticas públicas" en el que, con gusto, se le encasillaba con el nombre de

[13] En ocasión de estas elecciones intermedias se renuevan la totalidad de las cúrules en la Cámara de Diputados (500) y en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y la mitad de los escaños del Senado. Los resultados son sorprendentes por la amplitud de la participación, la recuperación del PRI, y finalmente la extensión territorial de votos a favor del partido. Éste obtiene casi la totalidad de los distritos electorales del país (209 de 300), todos los escaños del Senado (con excepción de Baja California), además de las 40 curules de mayoría relativa en la ARDF, considerada uno de los feudos de la oposición.

[14] Unidad de la Crónica Presidencial, Presidencia de la República, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas*, 1994, p. 74.

[15] Por primera vez el partido oficial pierde esta posición. "Los tradicionalistas reaccionaron muy ásperamente en su contra cuando reconoció el triunfo de la oposición en las elecciones para la gubernatura de Baja California". J.G. Castañeda. *La herencia*..., *op. cit.*, p. 283.

"tecnocracia reinante". El grupo demuestra que posee gran habilidad para legitimar sus acciones en el terreno político, a la inversa del viejo PRI, que se mueve con lentitud en ese terreno.

Tras asegurar su retaguardia (su capital político), la consolidación del nuevo algoritmo constituye el principal reto del grupo. Entre todas las fórmulas posibles para llevar a feliz término esta tarea, un cálculo sumamente justo conduce a aquel pequeño núcleo de expertos a privilegiar una opción radical en su alcance ideológico: el Tratado de Libre Comercio (TLC). La segunda mitad del sexenio estuvo dominada por la firma del mismo. El hecho de que el conjunto de políticas y cuestiones económico financieras esté sometido a ese imperativo hace necesario tanto fortalecer el "clanismo" –mediante el reclutamiento "adscriptivo" y la cooptación– como reducir a la apatía al resto de la clase dirigente.

El gabinete de la segunda mitad del sexenio

Una de las consecuencias es la reorganización del equipo gubernamental. Por una parte, un equipo cada vez más homogéneo monopoliza el poder, en tanto que en el plano organizacional se instalan mecanismos heterogéneos para remediar lo más urgente. Yuxtapuesto a un centralismo organizado y autoritario, aquel embrollo organizacional proyecta la imagen de una irracionalidad total. ¿Cuál es entonces la lógica subyacente de esas acciones contradictorias e incluso paradójicas?

Desde principios del sexenio se habían instalado ya diversas estructuras ligeras y flexibles que reunían a actores diferentes (comisiones intersecretariales o intersectoriales y a veces regionales); eran centros de estudios que acompañaban la preparación de leyes y decretos diversos destinados a reorganizar la economía y las finanzas y a mejorar los crite-

rios de productividad de cada uno de los grandes sectores.[16] A partir de 1992, esas instancias se multiplican, y la mayor parte de las veces las administran hombres del clan SPP. Por ejemplo, el Consejo Asesor del Tratado, dirigido por Herminio Blanco –subsecretario de Comercio Exterior– debe llevar las negociaciones a feliz término. Con representantes de las fuerzas productivas del país, ese consejo organiza y coordina los trabajos. Por su parte, el sector privado se agrupa en otro organismo que desempeña un papel fundamental durante las negociaciones: la Coordinadora de Organizaciones Empresariales del Comercio Exterior (COECE), llamado familiarmente "la cámara de al lado". Asimismo, la negociación de los acuerdos paralelos (sobre medio ambiente y asuntos laborales), emprendida de manera formal el 17 de marzo de 1993 y concluida el 12 de agosto de mismo año, suscita intensas consultas con los diferentes sectores productivos y el Senado de la República para garantizar que se respeten las condiciones impuestas. Estas redes ponen frente a frente a actores que cuenta con una visión homogénea sobre las grandes orientaciones macroeconómicas.[17] Dirigen esos organismos algunos miembros del equipo SPP a los que secundan hombres que comparten ideas similares.

Además, esos comités se encargan de asuntos que se encuentran en la intersección de varios sectores y que por lo tanto exigen la cooperación de varias secretarías. El Programa

[16] La lista es realmente impresionante. Sólo en el sector económico se cuentan quince leyes emitidas entre el 3 de enero de 1992 y el 27 de diciembre de 1993, además de siete grandes decretos.

[17] Aunque formalmente el sector de los trabajadores haya asistido a las negociaciones, su peso verdadero fue marginal. Asimismo los micros y pequeños empresarios no tuvieron voz en el asunto. Sin embargo la mayor parte de los empresarios ve con simpatía la liberalización económica y la firma del TLC, con la esperanza de que favorezcan la continuidad entre sexenios. C. Alba, "Conflicto y colaboración entre los empresarios y el Estado mexicano", *Trace*, 27 de julio de 1995, p. 17.

de Promoción de la Competitividad y la Internacionalización de la Curtiduría y del Calzado es buen ejemplo de esa cooperación.[18] Este sector participa activamente en el proceso de industrialización del país: 6 500 empresas con 140 000 trabajadores que proveen más de 2% de la producción manufacturera mexicana. Ahora bien, el TLC parece abrir expectativas nuevas y prometedoras para la expansión del sector. Por lo que toca al comercio exterior, ante las medidas adoptadas (fiscales, aduaneras y de normatividad) para combatir las diferentes formas de competencia desleal como la subfacturación, el contrabando, la infracción de normas de subvención, se instauran fórmulas de cooperación intersecretarial. Por ejemplo, para eliminar la subfacturación se toman severas medidas de inspección fiscal en coordinación con la SHYCP y la Secofi, a fin de detectar transacciones internacionales fuera de la legalidad.

Dicha cooperación está enlazada al pequeño grupo que opera en Los Pinos –residencia oficial del jefe del Ejecutivo– bajo la dirección de José Córdoba, quien prosigue allí el trabajo que efectuaba a principios de los años ochenta en la Dirección General de Políticas Económicas y Sociales de la SPP. En ese bloque compacto se insertan otras dependencias del gobierno. Por un lado la Secretaría del Trabajo y Previsión Social completa la formación del grupo oficioso;[19] por el otro, la diplomacia se constituye en representante de los intereses económicos del país; la necesaria presencia de expertos en la materia explica la gran cantidad de economistas que

[18] Unidad de la Crónica Presidencial, Presidencia de la República, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas*, 1994, cuarto año, p. 207.

[19] No todos los altos funcionarios de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social son economistas: el secretario es un jurista. Desde el sexenio anterior todos forman parte de la STYPS. Todos conocen la naturaleza de las reformas emprendidas y a sus colegas en el equipo del sector económico; por tanto, ellos garantizan la continuidad en el estilo de gestión.

está presente en un sector tradicionalmente reservado para los políticos.[20]

Si bien son un fenómeno frecuente en muchos países, aunque no componentes de la "modernidad" mexicana, esas estructuras intersecretariales tienen como tarea acabar con los feudos que existen y pueden oponer fuertes resistencias a la política seguida.

¿Cómo se estructuran entre ellas los distintos programas?, ¿qué instancia garantiza la coherencia de los referenciales sectoriales con el referencial global? Estas interrogantes son más pertinentes en vista de que la SPP, y en particular la Dirección General de Políticas Económicas y Sociales, quien aseguraba hasta entonces aquel papel de puente, desaparece desde principios de 1992.

La Coordinación de la Presidencia de la República: un organismo central de mediación

Creada el 7 de diciembre de 1988 por acuerdo presidencial, la oficina de Coordinación de la Presidencia de la República ha sido concebida como una instancia cuya capacidad de intervención es enorme. Engloba todos los sectores: desde la planeación hasta la evaluación, pasando por la gestión.[21] Su inquilino no es otro que José Córdoba Montoya, uno de los principales creadores del nuevo paradigma.

[20] Las embajadas importantes en términos comerciales están en manos de economistas. Y aunque los estructuralistas se opongan a la visión salinista, muchos de ellos serán enviados a esos puestos: Alejo, Bremer y Tello, por ejemplo.

[21] Salinas retoma el viejo esquema de la comisión de inversión que su padre había dirigido con éxito. Aquella comisión debía sus buenos resultados tanto a su dependencia directa de la presidencia como al hecho de que no participaba en las intrigas que rodean a la sucesión presidencial.

La oficina de Córdoba Montoya es contigua a la del presidente, en la residencia oficial de Los Pinos. Quienes lo conocieron de cerca lo describen como un hombre reservado y discreto. Se trata de un consejero del más alto rango que trata con los diferentes gabinetes técnicos y evalúa el trabajo realizado, pero sobre todo traza las nuevas políticas.[22] La Coordinación de la Presidencia ha retomado las funciones de lo que era el cerebro de la SPP: la Dirección General de Políticas Económicas y Sociales. José Córdoba ocupó ambos puestos.

Formalmente, Córdoba coordina, aconseja y supervisa las actividades de la Presidencia de la República.[23] Pero más importantes siguen siendo "las otras tareas que le encomienda de manera expresa el jefe de la nación", según lo describe la fracción XII del artículo segundo del acuerdo que determina las atribuciones de su oficina. "Las otras tareas" tocan todos los aspectos: participar en las decisiones de política interior y exterior, en economía, y en la supervisión del comercio exterior. El jefe de la oficina elabora los proyectos de reformas a la Constitución y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Cofipe. Participa en la negociación de la deuda externa y del Tratado de Libre Comercio; orienta la política fiscal y los gastos del Estado. Pero también está presente en las negociaciones para resolver los conflictos so-

[22] Por lo demás, tiene a un equipo a sus órdenes: el doctor Carlos Sales Sorapy, secretario técnico del Gabinete Económico; el Lic. Andrés Andrade Verzada, secretario técnico del Gabinete de Política Exterior. Además, el general P. A. Misel Orrostieta Díaz, coordinador general del Grupo de Fuerzas del Aire al Servicio del Transporte Presidencial, y el Lic. Gerardo Gutiérrez Barrón, coordinador administrativo.

[23] Da seguimiento a los acuerdos y a las órdenes presidenciales, armoniza las decisiones de los gabinetes especializados (económico, agrario, social, de política exterior, y de seguridad nacional), se encarga de las solicitudes de audiencias presidenciales, prepara y combina con el estado mayor las giras nacionales e internacionales del jefe de la nación, dirige el personal y los recursos financieros y materiales asignados a la Presidencia de la República.

ciales (el de los profesores y los conflictos postelectorales), interviene en la aprobación (o "palomeo") de los candidatos priistas a los puestos de elección popular, y escucha a los empresarios. En las giras al extranjero, llega antes que el presidente para preparar el terreno y representa a México en las reuniones internacionales (por ejemplo, en Davos, Suiza). Con frecuencia sustituye a jerarquías normales; unas veces en detrimento del secretario de Relaciones Exteriores (Fernando Solana),[24] otras en perjuicio del secretario de Gobernación, cuando recibe a los dirigentes políticos de la oposición. Es testigo privilegiado de casi todas las actividades presidenciales. Su acción en la esfera diplomática no es sino prolongación de su presencia en política económica. En cambio, su participación en negociaciones nacionales se hace a puerta cerrada: en la soledad de su oficina que es, por voluntad de Salinas, una prolongación de la oficina presidencial. Allí se toman las grandes decisiones del país.[25] Por último, Córdoba también conversa con la oposición.

Desde luego, esa oficina representa un elemento importante en la lógica del poder: protege la toma de decisiones contra las presiones políticas (la "grilla") y resguarda la vida del nuevo proyecto; en cierto modo es una concha protectora. Además, el hecho de que Córdoba sea extranjero, y por tanto no presidenciable, constituye una segunda garantía para el jefe de la nación. Por depender directamente de la

[24] A fines del mes de enero de 1992, Córdoba dirige la delegación mexicana en Davos, Suiza, en donde Salinas había sido el principal orador en 1990. Él emprende de manera oficial las negociaciones destinadas a que México se integre al club de países desarrollados: la OCDE. Por otra parte, de paso para París, Córdoba se detiene en Washington (el 14 y el 15 de marzo), en donde dirige personalmente las negociaciones del TLC en materia de energía.

[25] Respecto de la "modernización de las relaciones entre el Estado y las iglesias", es escogido el estudio de Córdoba en detrimento de los análisis elaborados tanto por Gobernación como por Camacho.

buena voluntad del presidente, sin posibilidad de desplegar luego un juego propio, José Córdoba, cuyas cualidades intelectuales y cuya experiencia habían destacado en la SPP, es el hombre ideal.

El estudio de los diferentes gabinetes muestra claramente que, desde el momento en que Salinas asume la presidencia, el grupo de la SPP se extiende en el ámbito administrativo para asegurar los papeles principales. Pero, ¿qué ocurre con la SPP, en donde el grupo se desarrolló en el transcurso del sexenio anterior?

La desaparición de la SPP

1988-1992: una SPP en decadencia

Desde el 1º de diciembre de 1988, la SPP recupera su dualismo inicial. La secretaría se constituye en lugar donde cohabitan dos equipos administrativos: el que se encarga de los programas industriales y de servicios, y el que instituye los programas regionales. Sólo la programación del desarrollo y el control presupuestal aseguran la unión y la coherencia de las funciones de la SPP. Por lo demás, el perfil colectivo del personal refleja esa profunda separación. Las trayectorias educativas y administrativas diferenciadas permiten prever un tipo de experiencia que responde a exigencias distintas.

Como lo muestra el organigrama 5, sólo dos subsecretarías, Programación del Presupuesto y Programación del Desarrollo Industrial y de Servicios, se apegan a las tradiciones: son feudos de los economistas que presentan una formación complementaria en el extranjero (de preferencia en Estados Unidos).[26] En cambio, el personal que compone la Subse-

[26] Pascual Iduñate Alba ha hecho en Yale un doctorado en economía y Rogelio Gasca Neri posee un doctorado en ciencias y una maestría en ad-

cretaría de Desarrollo Regional comparte su ausencia de contacto con el sector económico o financiero y su experiencia en planeación (principalmente en cuestiones de infraestructura de la comunidad). A diferencia de los primeros, la mayor parte de ellos está empapada en el ambiente de la SPP.

No obstante, esa SPP cuenta con ciertos núcleos de identificación que le dan unidad y coherencia. Los miembros del nuevo equipo son verdaderos representantes de la más reciente generación de políticos. Su edad, su formación y su tipo de especialización (que sustituye a la militancia, a la posesión de capital asociativo o a la experiencia electoral) los aleja de la "vieja" clase administrativa tradicional. Pero lo que aporta la unidad deseada a esa administración es el Programa Nacional de Solidaridad. Dicho programa da sentido a la división de tareas y permite precisar los límites de esas dos esferas de acción.[27]

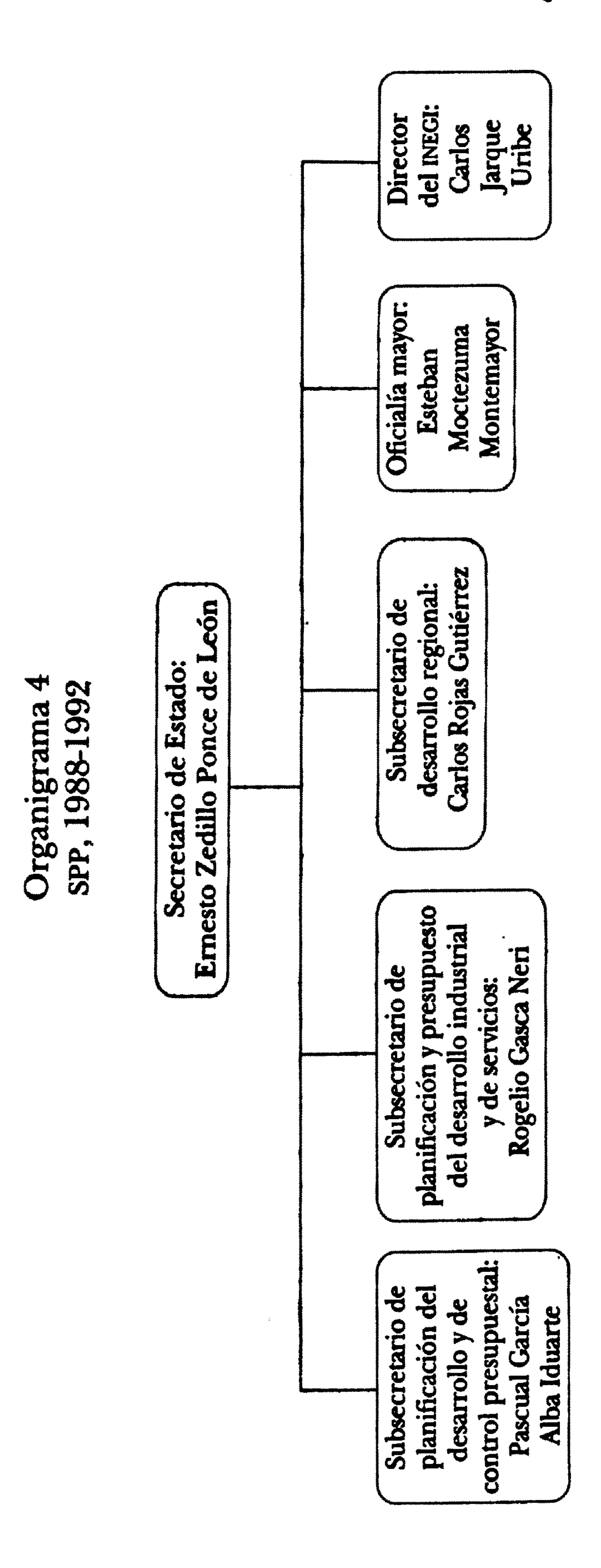
La SPP no pierde nada de su importancia anterior: cambia de misión y se constituye en un espacio donde se articulan dos lógicas de acción distintas. De acuerdo con las secretarías interesadas, las dependencias sectoriales deben administrar las diferencias y los desajustes entre los diferentes sectores (productivos o sociales), en tanto que la célula territorial, el Pronasol, se encarga de legitimar al régimen.[28]

---

ministración de negocios, realizada en Stanford. Todos han pasado por una institución económica o financiera (en general, SHYCP o Nafinsa) y sólo algunos han tenido algún contacto anterior con la SPP.

[27] El Pronasol es el programa esencial de la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Carlos Rojas Gutiérrez es su coordinador.

[28] El desglose es más complejo. Por una parte, ciertas medidas de las dependencias sectoriales (presupuesto y normas) tienen como función legitimar la acción gubernamental al conducir socialmente la decadencia del ejido (cuya importancia simbólica es considerable) y de los servicios sociales (educación, salud, vivienda, etc.). Por la otra, los programas del Pronasol que se encargan de la productividad de las cooperativas o de las microempresas son mecanismos reguladores del sistema.


Organigrama 4
SPP, 1988-1992
Secretario de Estado:
Ernesto Zedillo Ponce de León
Subsecretario de planificación del desarrollo y de control presupuestal: Pascual García Alba Iduarte
Subsecretario de planificación y presupuesto del desarrollo industrial y de servicios: Rogelio Gasca Neri
Subsecretario de desarrollo regional: Carlos Rojas Gutiérrez
Oficialía mayor: Esteban Moctezuma Montemayor
Director del INEGI: Carlos Jarque Uribe

La fragmentación de la SPP: *1992*

Sin embargo, a principios de 1992 un decreto elimina a la SPP del organigrama administrativo, lo que provoca múltiples reorganizaciones del alto gabinete.

Desde su creación, la SPP siempre fue una secretaría "conflictiva". En el plano económico, la escisión entre presupuesto e ingresos era irracional, pues respondía a una lógica política: romper la preponderancia de Hacienda y otorgar un espacio político a un modelo de desarrollo que pretendía ser alternativo al modelo conservador de los "monetaristas". En 1988 su existencia es inútil y contraproducente incluso en el plano político, puesto que ya ha cumplido con su misión. Desde principios del sexenio de Carlos Salinas, la existencia de la secretaría está amenazada. El pago favorable de la deuda exterior en 1989, la fuerza que otorgaron al presidente Salinas los resultados electorales de medio sexenio (julio de 1991) y las implicaciones de la eventual firma del Tratado de Libre Comercio, se conjugan para determinar que el año de 1992 sea una fecha favorable para la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Su equipo se dispersa en tres direcciones. La Secretaría de Hacienda y la de Educación se reparten casi todo el personal del equipo "sectorial", en tanto que una nueva plataforma administrativa encargada de la política social y ecológica, la Secretaría de Desarrollo Social, administrará en lo sucesivo la territorialidad. Los "últimos mohicanos" –economistas de la SPP– terminan por trasladarse a los sectores estratégicos de la administración pública: el sector financiero y bancario, el sector "control" (política interior y seguridad nacional), y el sector social.

El fortalecimiento de Hacienda es el producto más visible de aquella reorganización administrativa. Hacienda se constituye en una supersecretaría a la que se reintegran presupuesto y egresos.[29] La importancia concedida al presupuesto

[29] Diario Oficial, 24 de febrero de 1992, "La Secretaría de Hacienda de

–que ocupa dos de cinco subsecretarías– y el que se separe la Programación del Presupuesto para la Producción y los Servicios traen consigo varias consecuencias. Los ingenieros invaden ciertos espacios de la Secretaría de Hacienda para establecer contactos con la Secretaría de Comercio y Promoción Industrial. Estas dos instancias administrativas –que definirán las normas de la producción nacional– serán mediadoras privilegiadas de las relaciones intersecretariales (Hacienda y Comercio), pero también eslabones esenciales con el mundo de los empresarios y de los comerciantes. De ello dan testimonio los constantes intercambios de su personal.[30] Estos flujos deben garantizar una mejor coordinación de los medios de decisión centrales para definir una posición común y coherente al realizar las negociaciones del TLC con los dos socios del norte, o para protegerse contra medidas que puedan afectar a algún sector en particular.

El núcleo central de la SPP se traslada de manera sorprendente, el 7 de enero de 1992, a la Secretaría de Educación Pública (SEP). Ernesto Zedillo lleva consigo a sus allegados, quienes habiéndose distribuido los puestos importantes de la SPP conservan su misión en la SEP. Varios de ellos son economistas dotados de experiencia profesional limitada al Banco de México; en la SEP se codean a menudo con actores que provienen de medios muy diversos: especialistas famosos en educación, recién llegados a la alta administración, antiguos militantes de izquierda que dan sus primeros pasos en el sistema (por ejemplo Gilberto Guevara Niebla y Olac Fuentes Molinar), la "vieja guardia" de la Secretaría de Edu-

1992 es diferente...".

[30] El área de Programación del Presupuesto Industrial y de Servicios de la SHYCP posee un equipo de técnicos (ingenieros con una vaga especialización en economía), en tanto que sus equivalentes en la Secofi son economistas planificadores que trabajaron a principios de los años setenta en la Secretaría de la Presidencia.

cación (como Antonio Gago Huguet) y los economistas ligados a los medios empresariales.

En un contexto de apertura económica, la política educativa es elemento decisivo para el éxito de la empresa en el mediano y largo plazos.[31] Ernesto Zedillo sustituye a Manuel Bartlett para elaborar el nuevo programa de educación que, de acuerdo con los principios del nuevo referencial, debe garantizar la formación de individuos capaces de responder a los imperativos tecnológicos de la sociedad futura. Es aquél un espacio central en la intersección de las políticas globales y sectoriales, de las exigencias nacionales y las internacionales.

El hecho de que el secretario de Educación Pública sea economista rompe con la tradición; la SEP siempre ha sido feudo de políticos. La escuela, y la enseñanza primaria en particular, era el lugar privilegiado en el cual se trasmitían el legado revolucionario y los valores que unían a los diferentes grupos regionales, culturales y económicos. La caracterizaban algunos principios: un fuerte nacionalismo, un acérrimo anticlericalismo y la defensa del ejido. Ahora bien, la apertura económica se contradice con esos principios que responden a un mundo cerrado. La globalización supera a la producción material; engloba a una necesaria homogeneización de los comportamientos. Como lugar en que se inculcan los valores básicos de la ciudadanía, la escuela es uno de los espacios donde se transmiten los axiomas y los principios que primero fueron elaborados en esos distintos laboratorios: el IEPES, (entre 1981 y 1988) la SPP principalmente, y luego la Coordinación Técnica de la Presidencia (a partir de 1989).

La brillante experiencia administrativa de Zedillo (Banxico, Ficorca, SEP) no es garantía suficiente de un *savoir-faire*

[31] En el transcurso del sexenio, el gasto en la materia se duplicó en términos reales: las atribuciones presupuestales pasaron de 3.5% del PIB en 1988 a 6.1% en 1994.

y de un conocimiento adecuado del medio político[32] con objeto de echar a andar el proyecto de "modernización educativa", en particular cuando se trata de hacer frente al viejo corporativismo docente representado por el SNTE.[33] Por eso se incluye en la SEP a un personal de especialistas famosos que son simpatizantes de las corrientes de izquierda y viejos opositores al régimen. Libres de todo compromiso con las viejas clientelas polvorientas de la SEP, esos expertos eminentes son, para el gobierno, la mejor garantía de una búsqueda creativa de nuevos modelos educativos. Entre estos ex disidentes intelectuales de izquierda y los economistas ortodoxos habrá de forjarse una insólita alianza que funcionará de acuerdo con un verdadero pacto implícito basado en la división de tareas. En tanto que los ex disidentes garantizarán la pericia educativa, los economistas mantendrán ojo avizor en el acatamiento del proyecto, habida cuenta de las nuevas exigencias económicas. La solidez de una alianza tan heterodoxa se basa en su menosprecio común –que en ocasiones es odio– por las viejas redes administrativas que penetraron el sector varias décadas atrás.

Por último, el último batallón de la SPP forma una nueva célula administrativa en fusión con la Sedue: la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol, creada el 25 de mayo de 1992). El Programa Nacional de Solidaridad y la cuestión ecológica, dos aspectos esenciales en la política salinista, constituyen las cartas credenciales de aquella nueva instancia. El hecho de que el ex presidente del PRI, Luis Donaldo Colosio, colabora-

[32] Lo puso de manifiesto la fuerte polémica que provocó, en agosto de 1993, la modificación del contenido de los libros de texto de historia para la escuela primaria.

[33] Los tres millones de afiliados al SNTE forman el sindicato numéricamente más importante de México y le otorgan una autonomía económica impresionante.

dor del presidente de la República y allegado a éste, asuma su jefatura fortalece su peso real y simbólico.[34]

Sedesol reúne dos administraciones: la ex Sedue y la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la ex SPP. Todos los miembros de Sedesol son allegados a Luis Donaldo Colosio; esa lealtad personal es el lazo de unión del grupo y le da cierta imagen clientelista. Gracias a sus estructuras periféricas, Sedesol es sumamente flexible en sus acciones y demuestra cierta originalidad administrativa, además de un gran poder político: el de penetrar en provincia. Igual que en la SEP, encontramos allí un personal más bien inclinado a la izquierda.

El Programa Nacional de Solidaridad fue un instrumento extraordinario destinado a cooptar a ciertas corrientes entre los viejos opositores al régimen, ex militantes de la izquierda revolucionaria de los años setenta que no encontraban lugar en la nueva formación política de centro izquierda, el PRD. Esos antiguos militantes ofrecían varias ventajas. Primero, la de asestar un golpe simbólico al PRD, pues ofrecían un serio aval para Salinas al reconocer que su programa social suscitaba más el entusiasmo de los revolucionarios que el de una izquierda reformista, y sobre todo permitían sustraer al PRD una arte de sus simpatizantes en potencia. Por lo demás, su experiencia política era una carta de primera que no poseían los jóvenes "tecnócratas" ni los viejos administradores del partido.[35] Por úl-

[34] Por lo demás, los créditos otorgados a Pronasol son elocuentes: entre 1989 y 1994 las inversiones federales del Programa Nacional de Solidaridad se multiplicaron por siete (de 1 640.0 a 8 809.2 millones de nuevos pesos). Para todo el sexenio y todos los programas totalizarán 33 854.8 millones de nuevos pesos. Fuentes: Unidad de la Crónica Presidencial, Presidencia de la República, 1994, p. 443. No se aclara si son pesos constantes o corrientes.

[35] En general provienen de organizaciones de base de línea maoista o trotskista; pocos son "hijos legítimos" del Partido Comunista, aún cuando varios hayan pasado por él. No son cuadros de partido, sino individuos que tienen experiencia en el trabajo con las "bases".

timo, en sus manos, el Pronasol y los comités de solidaridad no serían entregados a los caciques del PRI.[36]

Sedesol llega a redes muy diversificadas uniendo bajo el concepto de "desarrollo" terrenos que son al mismo tiempo sociales y económicos.[37] En teoría, el Estado abandona las cuestiones económico-financieras al sector privado y orienta su campo de acción hacia los efectos del modelo económico: sus aspectos más visibles son la lucha contra la desigualdad (la pobreza) y la defensa del medio ambiente. La suya es una política que dispone de enormes medios y provee a la gestión salinista de un buen prestigio.[38] Las otras administraciones encargadas de las cuestiones sociales también están bajo control directo o indirecto del grupo. Cuando el jefe no es un economista avezado (como en la Sedesol o en la SEP), ni tampoco un allegado al clan de la SPP, el personal que lo secunda asegura la retaguardia: es el caso de Téllez en la SARH o de Camacho Gaos en la Secretaría de Pesca (Sepesca).

Aquel grupo ha puesto un pie en los principales círculos decisionales: en la esfera administrativa, tiene en mano el aspecto financiero (sobre todo la planeación y el financiamiento de las actividades productivas), la formación del capital cultural de las nuevas generaciones, y la gestión social de

[36] Su entrada al Pronasol nunca fue condicionada a una adhesión al PRI, sino sólo, y ello de manera implícita, a su adhesión personal al Presidente, verdadero coordinador del programa. Entre las experiencias que Carlos Salinas efectuó para encontrar un nuevo tejido social, los comités de solidaridad fueron una de las experiencias más importantes.

[37] La Profepa (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente) debe dar seguimiento a las quejas, e inspeccionar las desviaciones respecto a las normas, en los niveles federal y local. Goza de importantes atribuciones en comparación con las de la vieja Subsecretaría de Ecología.

[38] La política ambiental se ejerce bajo los auspicios de la Comisión Brundtland o de la Comisión Mundial sobre el Ambiente de 1987 y gracias a ella Salinas es personalmente objeto de múltiples reconocimientos internacionales.

los sectores marginados por el crecimiento. Esa conquista del espacio de la administración pública es obra de un *brain trust* que despliega una doble táctica. Se alía con sus semejantes cuando se trata de uno de sus campos de conocimiento o coopta a ex militantes de izquierda (con frecuencia de la izquierda radical) en los sectores en que no goza de ninguna experiencia profesional. En cualquier caso, reemplaza de manera inexorable a las redes tradicionales (administrativas y políticas). Cortándolas de sus bases sociales en todos sus campos de acción (partidista, social y productivo), las obliga a replegarse.[39]

El examen de la composición de los diferentes gabinetes salinistas y la presentación de la estructura organizacional de la administración pública permiten entender la disposición de las diferentes piezas en el tablero administrativo. Son útiles también para comprender parcialmente cómo consolidará el clan sus redes administrativas, pero no explican cómo operará el grupo para establecer de manera más firme sus cimientos en otros lugares: partidistas, electorales, asociativos, etc. Ahora bien, para poder conducir totalmente el proyecto de modernización, aquel pequeño equipo tendrá que penetrar en territorios que no le son propicios *a priori*. ¿De qué capacidades dará prueba para conquistar otros campos?, ¿de qué recursos dispondrá para abrir sus propios espacios –verdaderos cotos de caza– a facciones provenientes de los sectores políticos, asociativos y económicos que no forzosamente han colaborado con él durante su larga marcha hacia el poder? Al distinguir los escenarios políticos privilegiados en que el grupo ejercerá su acción podremos trazar sus líneas de

[39] Estos programas tienen destinatarios sociales diferentes: Pronasol se dirige a los sectores marginados; los programas ecológicos tratan de satisfacer las demandas de la clase media urbana; la escolarización alcanza principalmente a los estratos populares; en tanto que la conducción ortodoxa de las finanzas pretende la aprobación de las clases altas.

implantación en los demás segmentos de la clase política y económica, e identificar, al mismo tiempo, los espacios en que no habrá podido penetrar. Todo esto nos permitirá comprender el alcance de su futura empresa en la acción pública y sus deslices previsibles, así como la naturaleza y el grado de su dominio del proyecto de renovación social.

La preparación de una nueva generación

Los límites de la politización del equipo de la SPP

Al parecer desde hace un tiempo los gabinetes estaban funcionando con base en "solidaridades de competencia"; por lo tanto alimentaban la tesis de una despolitización de la acción gubernamental, asimilada ésta a una simple técnica. Ahora bien, desde 1989, pero sobre todo después de 1991, asistimos a un visible regreso de lo político a las cimas del Estado. Se acabaron las secretarías "apolíticas" y de expertos que eran dignas de todo respeto a principios de los años 1980. Estamos ante un proceso de "repolitización" de las funciones gubernamentales. Tal injerto progresivo de una lógica partidista y periférica representa una manera de rechazar el sueño de un Estado independiente de las contingencias políticas.

Una necesidad imperiosa para el grupo en el poder es contar con cuadros capaces de defender las grandes reformas constitucionales que el jefe del Ejecutivo se propone instituir para elaborar "su reforma del Estado" (llamada aún "reforma de la Revolución"). Pues, incluso con un presidencialismo a la mexicana, de nada sirve "conservar" las plazas fuertes de la alta administración (los principales gabinetes intersecretariales, las diferentes comisiones, etc.) para negociar proyectos de ley si, por otra parte, no se puede garantizar la mayoría de votos. Por lo demás, la disciplina del partido corre el riesgo de debilitarse si las nuevas reformas desafían a

los mitos fundadores del orden social que él mismo garantiza. Por ello es necesario crear una nueva generación de hombres políticos.

En esos tiempos de "revolución silenciosa", el Congreso desempeñó un papel principal. La quincuagésima cuarta y la quincuagésima quinta legislaturas fueron verdaderos foros; las grandes corrientes ideológicas que se disputaban el poder político debatieron en ellas las características y el contenido preciso de la estrategia de modernización elaborada y promovida por el gobierno salinista.[40] Las resistencias y los debates internos en el partido fueron sumamente violentos, sin duda más que los que sostienen el PRI y las demás fuerzas políticas.[41] En esos tiempos de profundo cambio constitucional, el equipo en el poder debe fortalecer su influencia en el Congreso y favorecer la creación de una nueva generación de políticos que compartan aquellas nuevas líneas de conducta, pues la disciplina casi masoquista del partido tiene límites y presenta un costo elevado para el equipo de la SPP.

Se adoptan diferentes estrategias, pues no todas cumplen la misma función ni todas alcanzan a los mismos cuadros. Algunas son tácticas de reconversión y representan puertas de salida respetables para los cuadros del régimen, a modo de

[40] La LIV Legislatura (septiembre de 1988 a octubre de 1991) examinó 327 proyectos de ley; se trataba de trazar los contornos jurídicos del proyecto de modernización salinista. Aquella legislatura estuvo acaparada por el tema financiero (reformas a los artículos 28 y 123 de la Constitución: la reprivatización de la banca y numerosas disposiciones para sentar las bases del saneamiento de las finanzas públicas). La LV Legislatura (1991-1994) debía reformar a fondo diferentes artículos constitucionales (entre ellas el artículo 27 de la Constitución), armonizar las leyes nacionales con las nuevas condiciones de una economía abierta y reformar la legislación electoral. El Senado se encargaba de las cuestiones relacionadas con el comercio exterior y la firma del TLC.

[41] El PAN y el PRD se constituyen en receptáculos de las fracciones divididas del PRI: la vieja guardia del PRI se identificaba con las posiciones "perredistas" y los modernizadores con las posiciones panistas.

reconocimiento por sus servicios pasados. Otras se orientan a reformar desde la base a un nuevo personal eminentemente político. No todos los tránsfugas de la SPP se han enrocado dentro de la administración; varios han invadido espacios más específicamente políticos, y los más jóvenes han iniciado su trayectoria directamente en el escenario electoral. Las dos primeras estrategias están destinadas a los "modernizadores"; la última, a la vieja guardia del partido.

Las estrategias de politización del nuevo personal

En su conquista de los puestos de elección popular, el grupo de la SPP ha avanzado respetando la jerarquía interna de los cargos: miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), diputados, senadores y gobernadores. En otras palabras, la ocupación de escaños en la ARDF y el Congreso serán estrategias prioritarias para la primera legislatura del sexenio (1988-1991); el equipo entrará en el Senado durante la segunda legislatura (1991-1994), reafirmando al mismo tiempo su presencia en los dos primeros escenarios. La conquista de los puestos de gobernador se escalonará en el transcurso del mandato, de acuerdo con el calendario preciso de cada estado, la disponibilidad de los cuadros salinistas en la región, y la relación interna de fuerzas entre éstos y los demás grupos en la escala local.

Esa prudente progresión es premeditada. La prioridad concedida a la ARDF y a la Cámara de Diputados para la primera legislatura resulta de una doble necesidad. Es preciso formar un personal político propio y ese aprendizaje debe seguir las diferentes etapas de la carrera. Pero, además, el Congreso es el órgano en que habrán de discutirse los proyectos de ley y otras modificaciones constitucionales durante la primera mitad del sexenio, en tanto que el Senado cobrará im-

portancia a partir de 1991, cuando se tratará de ratificar el Tratado de Libre Comercio.[42]

¿Cuál es el perfil de los nuevos reclutas?

Una diferencia esencial separa a los nuevos cuadros –que se identifican con el proyecto salinista– del personal de mayor edad y más distante del proyecto, cuando aquél no profesa a éste una sorda hostilidad. Los primeros deben colocarse en la categoría de "aprendices de la política", trátese de funcionarios en busca de reconversión o de individuos que se dedicarán a la carrera político electoral. En cuanto a los segundos, los escaños de la Cámara representan más bien puestos improvisados donde podrán quemar sus últimos cartuchos y utilizar sus últimas cartas mientras preparan su retirada rumbo al sector privado. Tal vez hayan servido de feudo en donde la resistencia se ha replegado y preparado discretamente a combatir una línea no deseada cuando las circunstancias sean más favorables.

En cuanto a los "aprendices de la política" –el grupo pro salinista–, la naturaleza del puesto político que ocupan revela su importancia en el grupo. De hecho, el capital político sigue siendo una ventaja mal cotizada: sólo cobra plusvalía cuando los puestos políticos son asignados después de cargos gloriosos en la alta administración.

Respecto al segundo grupo, los puestos electorales representan un camino envidiable. Estos individuos gozan del privilegio de una incursión previa en los gabinetes. Los mandatos electorales refinan su experiencia, los dotan de pronto de una autoridad personal que manifiesta su pertenencia al cuerpo político y los proyecta sobre el escenario como hombres realizados y maduros. Por otra parte, son individuos que suben los escalones electorales y partidistas de la misma manera en que escalaron los puestos en los gabinetes: a partir

[42] Constitucionalmente, el Senado se encarga de las cuestiones de política exterior.

de posiciones privilegiadas. Su bagaje académico los había dotado entonces de cualidades suficientes (preparación y contactos) para dar sus primeros pasos en la alta administración como directores de un departamento en un sector de punta, o como ayudantes de secretario, en tanto que sus predecesores habían empezado como "hombres de uso múltiple". Sus brillantes trayectorias administrativas los dotan de una aureola que los conduce de golpe a las candidaturas federales (jóvenes generales del ejército salinista que ni siquiera se toman la molestia de mirar de soslayo las curules de la ARDF). Malos conocedores de los usos y costumbres del partido, estos jóvenes sustituyen en puestos poco numerosos a aspirantes cuyo capital partidista y electoral con frecuencia es más denso que el suyo. En ambas cámaras se apoderan de los puestos dirigentes, trátese de las comisiones legislativas, de las delegaciones regionales o de la Comisión Permanente. Una estrecha relación vincula el trabajo de esas comisiones con el de diferentes administraciones. En función de las grandes reformas o de las modificaciones constitucionales, ciertas comisiones serán más apreciadas que otras. Los fieles del grupo de la SPP ocuparán en permanencia las más significativas para el proyecto salinista: Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Gobernación y Puntos Constitucionales, Comercio y Promoción Industrial, Desarrollo Económico y Social, Contaduría Mayor de Hacienda, etcétera.[43]

[43] En tanto que Fernando Ortiz Arana será presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, las presidencias de las comisiones más importantes serán asumidas por los allegados al presidente: Ángel Saucedo Aceves (Hacienda y Crédito Público), Laura Alicia Garza Galindo (Contaduría Mayor de Hacienda), Fernando Lerdo de Tejada (Distrito Federal), Roberto Madrazo Pintado (Educación), María de los Ángeles Moreno Uriegas (Programación, Presupuesto y Cuentas Nacionales), Carlos Sales Gutiérrez (Comercio), César Augusto Santiago Ramírez (Gobernación y Puntos Constitucionales). En cuanto al Senado de la República, las comisiones estarán a cargo de: Manuel Cavazos Lerma (Desarrollo Económico

Para esos actores el envío al escenario electoral es signo de la confianza presidencial. Son emisarios del grupo SPP y de su proyecto en lugares no favorables *a priori* a un proyecto calificado de "tecnocrático". Volvemos a encontrar los grandes nombres: Luis Donaldo Colosio, María de los Ángeles Moreno Uriegas, Manuel Cavazos Lerma, Rogelio Montemayor Seguy, Sócrates Rizo, etc. El grado de renovación en mandatos electorales que revela mayor familiaridad en la lid política es un pasaporte al gobierno de un estado o a un puesto muy alto en el partido. Por ejemplo, Colosio funge como presidente del CEN del PRI luego de ser diputado federal por el Primer Distrito del estado de Sonora (1985-1988) y presidir la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública (que le gana a Sócrates Rizo), puesto éste que acumula de manera simultánea a los de oficial mayor del CEN del partido y de coordinador de la campaña electoral del candidato a la presidencia por el PRI, Carlos Salinas de Gortari.[44] En marzo de 1988 tiene el gran privilegio de ser nombrado por su partido candidato al puesto de senador por su estado natal, razón por la cual entonces desarrolla frontalmente tres actividades: coordinar la campaña presidencial, cumplir sus tareas en el CEN del PRI, y hacer su propia campaña electoral. Cuando el candidato Salinas visitó el estado de Sonora se refirió elogiosamente a Luis Donaldo Colosio, al manifestar que era el prototipo de una nueva generación de sonorenses.

Cuando es posible colocar en el Ejecutivo regional a un hombre de la SPP que tiene tras de sí un crédito político sufi-

y Social), Rogelio Montemayor Seguy (Planificación Democrática del Desarrollo), Manuel Aguilera (Distrito Federal), Eduardo Robledo Rincón (Segunda Comisión de Gobernación), Antonio Álvarez Lima (Educación), entre otros.

[44] Como oficial mayor, sustituirá a dos de los principales dirigentes del PRI: Jorge de la Vega Domínguez (presidente) y Humberto Lugo Gil (secretario general), más identificados con la vieja estructura del partido.

ciente para legitimar su mandato, ese hombre es privilegiado por encima de sus iguales en el grupo de la SPP; de ser esto imposible, privan la fidelidad al presidente –o al grupo SPP– y la capacidad de gestión.

Por último, en aquel principio de sexenio son pocos los aspirantes a la carrera política, lo cual demuestra la gran fragilidad de esos "conspiradores" de la modernización. Sin embargo se cuenta con los suficientes para asegurar la retaguardia en ambas cámaras. Algunos son salinistas de primera hora; otros se han convertido en el camino, a menudo de manera más pragmática, al advertir los éxitos del equipo. La relación que estos individuos establecen con el grupo de la SPP varía en función de su edad, sus estudios, y sus contactos con miembros de esta secretaría. Los de mayor edad aseguran la vanguardia de un grupo que se nutre rápidamente con la llegada de jóvenes reclutas, recién salidos de una universidad, que dan sus primeros pasos en el Congreso. Uno de los fenómenos notables del régimen es el rejuvenecimiento de los miembros de ambas cámaras, lo cual no es privativo del salinismo; los demás partidos (PAN y PRD) también lanzan al escenario electoral a sus más jóvenes promesas.

Los de mayor edad (nacidos en los años cincuenta) se integraron al PRI entre 1973 y 1974; en aquel entonces militaban en las filas del Movimiento Nacional de la Juventud Revolucionaria, MNJR, corriente que había creado Echeverría para facilitar el ingreso de los jóvenes a todos los puestos políticos del sistema. La mayor parte había abandonado todo activismo durante el régimen de López Portillo, pero vuelve al primer plano del escenario a partir de 1986, cuando el grupo de la SPP recobra fuerzas en el seno del partido. ¡Los hijos de Echeverría pasan a la edad adulta con el clan salinista!

Los más jóvenes (nacidos en los años sesenta) ingresan en política hacia 1986. No todos presentan el mismo bagaje educativo, criterio esencial para evaluar las posibilidades futuras. Los que tienen una licenciatura (o su equivalente) en

una disciplina tradicional son promovidos en una carrera eminentemente política (partidista, asociativa, sindical, legislativa, etc.). Sus trayectorias móviles y cruzadas combinan puestos locales provenientes de distintas esferas: sindicales, partidistas o legislativas. Estos jóvenes representan una interesante reserva clientelista para el presidente del partido.

Los retratos que presentamos a continuación describen bien aquellas diferentes situaciones.

María Esther Scherman Leaño ejemplifica la categoría de los jóvenes cuadros políticos salinistas. Diputada federal por Jalisco de 1991 a 1994, nace en 1957, es licenciada en derecho y pertenece al PRI desde 1979. Toda su carrera política se desarrolla en las lides legislativas; acumula paralelamente cargos sindicales y partidistas. Scherman empieza por asumir puestos locales en el estado de Jalisco (diputada al Congreso del estado, puestos en el partido o en el sindicato); para 1985 pretende y logra ocupar un puesto en el Congreso federal respaldada por sus afinidades con ciertos miembros del grupo de la SPP. Aunque no presida ninguna comisión, se integra a las que quiere controlar el clan SPP: Programación y Presupuesto, Contaduría Mayor de Hacienda, además de Información, Gestión y Quejas. La curul obtenida es un trampolín que le permite acceder a una de las dos representaciones de su estado en el Senado de la República (de 1988 a 1991), para volver a ser diputada federal durante la segunda mitad del sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Habiendo salido airosa de sus pruebas, a partir de 1988 se le confía la presidencia de comisiones camerales de importancia media.

Silvia Hernández representa la categoría de cuadros políticos de mayor edad que empezaron con Echeverría y luego fueron recuperados por el salinismo. Nacida en 1948, puede exhibir un bagaje universitario más relevante: una licenciatura en ciencias políticas y administración pública (UNAM) y una maestría en ciencias económicas y políticas obtenida en la London School of Economics. Su nivel de estudios le per-

mite pasar directamente al ámbito federal en donde es diputada suplente en 1973, luego diputada federal por el DF en 1976, y en dos ocasiones senadora por Querétaro, su estado natal: 1982-1988 y 1991-1997. Asume puestos de importancia en el partido a partir de los años ochenta. Secretaria general del CEN de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (futura UNE),[45] es la encargada de transformar al sector popular del PRI durante la primera mitad del mandato de Carlos Salinas. Su trayectoria en la administración es más restringida, aunque no carente de importancia: Silvia Hernández se encarga del movimiento juvenil (secretaria general del Injuve), luego de la recreación (directora del Consejo Nacional de Recursos para la Juventud, CREA). Forma parte del grupo que promueve Echeverría en el escenario político administrativo y, como muchos otros miembros de ese grupo, es recuperada por Salinas.

Entre los más jóvenes, aquellos que gozan de una formación de moda (economía) o más avanzada (especialidad o maestría) ya poseen experiencia administrativa federal en los rangos medios, lo cual les otorga un crédito apreciable en comparación con sus colegas. Además, han ganado experiencia sumando puestos en organismos sindicales o partidistas. El diputado federal por Tamaulipas Tomás Jesús Yarrington Ruvalcaba constituye un buen ejemplo. Esta joven promesa, nacida en 1957, es titular de dos licenciaturas (economía –del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, ITESM– y derecho); ha asegurado su porvenir completando su formación con una maestría en administración pública hecha en Estados Unidos (Universidad del Sur de California). Con credencial del partido desde 1975, en 1988 se le nombra delegado regional de la Subsecretaría de Programación y Gestión del CEN del PRI en tres estados del

45 UNE son las siglas de la nueva confederación que corresponden al imperativo "únete".

norte del país (Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas). Yarrington se forma desde 1979 al lado de los hombres de la SPP. Sigue la carrera de Rogelio Montemayor Seguy en esta secretaría, primero en la Dirección General de Políticas Económicas y Sociales, luego en la Subsecretaría de Programación y Desarrollo y finalmente en el INEGI, en donde llega a ser director general y queda encargado de reubicar a ese organismo entre 1987 y 1989. En 1990 es nombrado delegado de la SPP en Tamaulipas (¡puesto en armonía con el de delegado regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto del PRI!). Aunque todavía está en formación, Yarrington, que en 1976 ganó el premio "Valor Juvenil Nacional" se encuentra en todas las comisiones importantes de la Cámara de Diputados: Hacienda, Programación y Presupuesto, Contaduría Mayor de Hacienda, Asuntos Fronterizos y Sector Energético. Además ha pertenecido a las dos principales asociaciones de economistas: como miembro del Consejo Directivo Nacional del Colegio Nacional de Economistas entre 1983 y 1989, y luego como vicepresidente de asuntos políticos de la Liga de Economistas Revolucionarios del PRI, entre 1989 y 1992.

Su caso muestra cuál es el camino ejemplar en la formación del nuevo personal del Estado.[46]

Para estos aprendices de la política –que puede ser para ellos una vía real o una carrera futura– el envío a un puesto de elección popular o partidista corresponde a trayectorias centrales y no a itinerarios periféricos como para los viejos priistas.

Por su parte, la vieja guardia no está completamente fuera de la acción. Sus representantes más importantes reciben como recompensa una pequeña dote, por ejemplo la presidencia de alguna comisión; pero éstas son comisiones meno-

[46] Por otra parte, en noviembre de 1998 es elegido gobernador del estado de Tamaulipas.

res. Pedro Ojeda Paullada, ex presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI de 1981 a 1982 es retribuido con la presidencia de la Comisión de Energía, ¡pobre recompensa (o regalo envenenado, en un momento en que se busca privatizar a ese sector) para un hombre que un día fue uno de los principales competidores de Miguel de la Madrid para la Presidencia de la República! Ojeda Paullada es secundado en esa tarea por Miguel Osorio Marbán (secretario de la comisión) quien, aunque de estatura política menor, desde la óptica del pequeño clan de modernizadores pertenece a la misma especie de animal político que su jefe. No obstante, la atribución de esos puestos legislativos sigue siendo un privilegio; es el premio otorgado como reconocimiento a sus servicios pasados. Las plazas son, en efecto, cada vez más apreciadas para ese grupo que marcha en retirada. La insatisfacción declarada por la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en mayo de 1991, en el momento en que se deciden las candidaturas del partido para la renovación del Congreso de la Unión, no es sino una de las múltiples expresiones de uno de los sectores más afectados por la nueva política.

La separación es clara: la politización puede ser un premio honroso o uno de consolación.

Las grandes reformas del régimen: comportamientos diferenciados por el capital político

¿Cuáles son las consecuencias prácticas de esa división, y cuáles serán las reacciones de los diferentes grupos ante las grandes reformas que, como miembros del Congreso, les tocará examinar y votar?

La reacción de los hombres de la SPP o de sus allegados es previsible. Conocen las reformas por haberlas discutido en pequeños cenáculos y construido durante todo el sexenio anterior. Su tarea es arrastrar a los demás en el Congreso: ca-

nalizar los debates, explicar el espíritu y la letra de las modificaciones propuestas para suscitar el entusiasmo y la aceptación del mayor número de legisladores; en suma, lograr adherentes para evitar en lo posible las imposiciones demasiado costosas en el plano político. Por consiguiente, es un personal que constituye uno de los pilares de las reformas.

En cambio, entre los seguidores menos convencidos, aquellos que están siendo promovidos a una carrera eminentemente política adoptan una posición más matizada. Aunque de manera general se identifiquen con el proyecto salinista, su papel y su futuro en el escenario político electoral depende en gran parte de sus bases, que a menudo son los demás miembros del partido. Y esas bases adquieren una importancia mayor en un momento en que se empiezan a descentralizar las decisiones partidistas.[47] Además, ellos no han participado directamente en la elaboración del proyecto salinista; aunque se sientan afines a la decisión política de la modernización –que les concede una participación mayor– son más reticentes ante sus dimensiones económicas, que violentan demasiados credos. Es un personal más indeciso, cuyas reacciones son menos previsibles (recordemos el voto de María Esther Scherman contra la reforma del artículo 82 de la Constitución).

En fin, los reacios silenciosos pertenecen a los grupos antagónicos al proyecto salinista. Su voto "suicida" en relación con sus creencias y sus intereses sólo puede explicarse por la interiorización de una feroz disciplina partidista, porque creen en ciertas promesas para el futuro, o porque su puesto representa a pesar de todo un compromiso, una plataforma a partir de la cual pueden organizar a escondidas una resis-

[47] La postulación de los candidatos a los diferentes puestos depende cada vez más de un voto en los comités locales del partido que de una designación proveniente de arriba. La influencia del jefe supremo del partido (el presidente de la República) y de las autoridades federales del PRI (presidente y secretario general) se ve disminuida en la misma proporción.

tencia (reorientando la naturaleza de los proyectos, desde los debates internos de las comisiones, hasta por medio de la alianza con los otros clanes de los demás partidos). Las miserables recompensas (viajes) que los dirigentes del PRI –cuadros del salinismo– les ofrecen sin gran tacto (¡para recompensar su buena conducta!) no harán sino consolidar el rencor de este grupo.

La politización por medio de las representaciones asociativas y partidistas

Los que poseen un capital asociativo ofrecen rasgos semejantes. Entre los jóvenes reclutas del salinismo, muchos acumulan puestos de elección popular, asociativos y partidistas. Con excepción de los dirigentes que son cuadros del grupo SPP (Hugo Andrés Araujo, Gustavo Gordillo de Anda, etc.), es un sector que permanece marginado. Los poseedores de un capital asociativo, sea puro o reconvertido en capital político, son minoritarios entre los miembros de la alta administración. Ya lo demuestran las características sociales del personal político con un origen asociativo o sindical: de extracción menos elevada, cuando mucho tienen una licenciatura, a menudo obtenida luego de una formación en la Escuela Nacional de Maestros.

Sin embargo los viejos cuadros sindicales no son eliminados pura y simplemente; desempeñan y conservan todavía un papel importante en ciertos ramos y en determinadas centrales. Por ejemplo, la CTM sigue siendo un vivero de dirigentes físicamente moribundos, pero cuya presencia es vital para salvaguardar la unidad y la disciplina de la central sindical. A esas "viejas" centrales habrán de oponerse sindicatos "modernos" y más jóvenes. Éstos desempeñarán un papel de entrenamiento en el proceso decisional, en tanto que los primeros garantizarán la disciplina y la estabilidad indispensables.

En fin, un estudio más detenido de la colonización del PRI por parte de los miembros de la SPP –o de sus allegados– sin lugar a dudas revelaría conclusiones similares.

Conclusiones

Asistimos a la formación de un personal cuyo capital es digno de crédito: un cúmulo de cargos electorales, asociativos y partidistas. Por el momento ese nuevo personal se halla bajo el control de los hombres de Salinas, quienes, efectuando reconversiones relámpago, aseguran la dirección correcta de las reformas modernizadoras. Ellos son el brazo armado de los nuevos dirigentes.

¿Qué forma de "repolitización" del régimen tiene en perspectiva el grupo de la SPP? Consciente de los límites que representan unos puestos administrativos orientados más hacia un control de los mecanismos de regulación del sistema, ¿piensa el grupo preparar cuadros polivalentes en sus tareas, con una especificidad dominante –y eventualmente un conocimiento mínimo del funcionamiento de la administración–, además de un capital apreciable en cuanto a su experiencia político electoral?, ¿o bien, se recrea, aunque con individuos más jóvenes, aquella misma dicotomía tan desacreditada desde principios de los años 1970 –tecnócratas y políticos– cuyos caminos son rectilíneos y sin cruzamiento y en la cual sólo unos cuantos privilegiados, los grandes, pueden pasar de uno a otro de ambos mundos?

NUEVAS ALIANZAS: LA POLITIZACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

La politización del equipo de la SPP y la formación de una nueva clase política son dos estrategias complementarias destinadas a coadyuvar a la buena gestión del nuevo paradigma.

El presidente Salinas monta también otros escenarios destinados a favorecer la participación y el compromiso de actores clave con su proyecto. Integran esa panoplia las alianzas partidistas que fomenta el mandatario y la creación de nuevas formaciones políticas. En este orden de ideas cabe mencionar el significativo acercamiento operado en esos años entre el clan de innovadores y una considerable fracción del PAN, así como la creación del Partido de los Trabajadores –dirigido por Alberto Anaya, amigo cercano de Raúl Salinas de Gortari.

Otra táctica consiste en recuperar la politización del sector privado. En efecto, la viabilidad del proyecto salinista descansa en parte en edificar una nueva relación entre el sector privado y el Estado.

El decreto de estatización del sector bancario fortalece la politización del sector privado. Es una politización circunstancial y quizás, antes que todo, un instrumento para presionar al gobierno y obligarlo a rectificar sus decisiones.[48] El PAN es su principal beneficiario. Sin embargo los resultados electorales de 1988 obligan al sector privado a reconsiderar su comportamiento.[49] En particular, modifica las relaciones entre miembros del sector público y privado. Los flujos que se dan entre el personal de ambos sectores adquieren dinámicas distintas.

[48] Cuando los hombres de negocios se sentían amenazados por las oleadas de reformismo reaccionaban colocando dirigentes radicales a la cabeza de sus organizaciones y tomando represalias en el plano económico y financiero –baja de las inversiones, huida de capitales– que provocaban especulación y devaluación. Las más de las veces aquellos movimientos antiestatales lograban articular alianzas coyunturales con el PAN y la Iglesia y se transformaban en movimientos sociales en que la clase media desempeñaba un papel importante.

[49] Los resultados de los sufragios del 6 de julio de 1988 invierten la situación: el PRI y el PAN salen debilitados. Temiendo el ascenso de la izquierda, el sector privado se reagrupa frioleramente alrededor del PRI.

Una nueva identificación generacional

La identificación generacional constituye el primer punto de contacto. La cerrazón estructural y estratégica que caracterizaba las viejas relaciones parece deshacerse ante una homogeneidad que es, al mismo tiempo, social y cultural (homogeneidad de valores). Los intercambios entre ambos sectores se vuelven cada vez más profundos. Antes que nada, esa homogeneidad proviene del ascenso de nuevos grupos que pertenecen a la misma generación. Como en el universo político, la vieja guardia deja el lugar a cuadragenarios dotados de una visión del mundo diferente. Menos reacios que sus padres ante el gobierno, están potencialmente abiertos a nuevas modalidades relacionales con los hombres del sector público, a condición de que éstos den los primeros pasos.[50] Entre ellos varios se han lanzado a la política por razones que obedecen más a un cálculo pragmático que a un compromiso ideológico; en su mayor parte han ingresado en el Partido Acción Nacional. Para Salinas, esos nuevos militantes son "recuperables" si se sabe establecer las pasarelas adecuadas: una de las más conocidas es la Liga de Hombres de Negocios Nacionalistas, creada por dos importantes empresarios de Monterrey: Alberto Santos y Javier Lobo Morales.

Este acercamiento es necesario: al redefinir el modelo de desarrollo es preciso renegociarlo todo (desde el paradigma global hasta los referenciales sectoriales). A este respecto, la idea de concertación es una herramienta formidable que

[50] Además, en tanto que sus padres presentaban un bagaje educativo formal mínimo (con frecuencia sólo el bachillerato y a veces una licenciatura), la nueva generación está compuesta diplomados e incluso altos diplomados. Egresan del ITAM o del ITESM (a veces de la Anáhuac) y muchos hacen una maestría o un doctorado en las mejores universidades estadunidenses, donde se codean con los futuros políticos del país. La formación idéntica y la camaradería universitaria anudan lazos sólidos. Juan José Sánchez Navarro, entrevista del 17/05/90.

permite una gran fluidez. Mientras el neoliberalismo prevalece como opción general, los dirigentes del sector privado están menos imbuidos de la especificidad de su función o del papel del Estado, que se constituye en uno de tantos "asociados". En ese sentido, la noción de interés general evoluciona según los nexos que unen al Estado con el mundo de los negocios.

Accesos privilegiados

La venta de empresas paraestatales, la lid electoral, un puesto en algún gobierno estatal, o incluso una puerta lateral al gabinete son los principales caminos que sirven de vaso comunicante entre ambos sectores.

La venta de empresas paraestatales es una puerta de entrada "natural" y rápida, pues su privatización ha sido nutrida. En tanto que al 1° de diciembre de 1988 el gobierno todavía controlaba 618 empresas, para fines del año de 1993 sólo 258 quedaban entre sus manos. Aunque el proceso de privatización se haya organizado legalmente con la constitución de una unidad de desincorporación de empresas paraestatales perteneciente a Hacienda, y la de un Fondo de Riesgos Económicos (expertos que evalúan las diferentes propuestas de los compradores), las empresas estratégicas puestas en venta fueron concedidas a hombres allegados a Carlos Salinas y al grupo de la SPP. Eso permitió al gobierno reforzar sus lazos con los grandes grupos del sector privado y mantener un control parcial de los sectores industriales estratégicos.[51]

La lid política también facilita los flujos transversales entre ambos sectores. Desde principios del sexenio el sector pri-

[51] Telmex (Teléfonos de México) constituyó el caso más visible. Carlos Slim, el nuevo dueño, es amigo personal del presidente de la República.

vado ocupa numerosos puestos electorales. En las elecciones de agosto de 1991, más del 15% de los candidatos a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a la Cámara de Diputados, y al Senado de la República provienen del "cuarto sector". Patrocinados por el sector privado, el 21 de agosto de 1994 fueron elegidos al Congreso de la Unión cuarenta y cuatro diputados y senadores, de todos los partidos.[52] Aquella intrusión de los hombres de negocios en el campo electoral no es específica del PRI. El PAN, pero también el PRD y el PARM, registran tasas inéditas de candidatos provenientes del sector privado.[53]

Por lo demás, ciertos puestos en los gobiernos estatales o locales (o municipales) ahora se reservan de manera sistemática a los empresarios, sea cual fuere su partido.[54]

Los accesos laterales que se han abierto en el gabinete son menos visbles: el acercamiento entre ambos sectores todavía infringe demasiados tabúes. Ante las resistencias internas que habría desatado su posible nominación a un puesto en el gabinete, Claudio X. González es sólo asesor económico de Salinas. Únicamente Carlos Hank González integra todos los gabinetes salinistas: al mismo tiempo *zoon politikon* y *zoon economikon*, Hank pertenece a esa especie rara que ha transgredido de manera brillante las prohibiciones. Sin embargo, las numerosas comisiones intersecretariales creadas

[52] Sánchez de la Vara, "La privatización de la política", *Expansión*, 07/07/93, p. 54.

[53] Por ejemplo, los tres gobernadores del PAN (Baja California, Guanajuato y Chihuahua) son empresarios; por su parte, el PRI sólo tiene uno (Jorge Salomón Azar, en Campeche), pues varios de sus candidatos empresarios han sufrido serios reveses electorales (Villaseñor en Michoacán y Macías Jiménez en Chihuahua).

[54] Por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y la de Desarrollo Económico generalmente son ocupadas por los hijos de los dirigentes de los grandes grupos industriales y comerciales locales o por los ex presidentes de las cámaras patronales locales.

durante la segunda parte de la gestión salinista permiten integrar dirigentes del sector privado a las decisiones ministeriales. Unas veces los grandes patrones forman plataformas paralelas, y otras participan de manera directa. Sea como fuere, las diferentes fracciones de la clase dirigente se reúnen en lugares donde se supone que sólo la técnica y la competencia tienen carta de ciudadanía.

En el centro de ese acercamiento se halla la ideología de la concertación: ésta ha permitido emprender una nueva reunificación de la clase dirigente (semejante a la que reinaba bajo el Porfiriato), pero también tecnificar el aparato del Estado. La administración es cada vez más consultiva y parece perder parte de su especificidad, de ahí que el discurso sobre el lugar del Estado en la sociedad se transforme profundamente.

Tales flujos de interacción entre lo público y lo privado "no son nuevos, sin embargo hoy día destacan porque los políticos ya no esconden el hecho de que forman parte del mundo de los negocios, por otra parte, el sector privado tenía una imagen tan negativa del PRI que la militancia no formaba parte del Estado".[55] En agosto de 1990 el PRI invita abiertamente a los empresarios a adherirse al partido. En su calidad de presidente de una de las comisiones del IEPES, el doctor Herminio Blanco, principal negociador del TLC se encargó de esa tarea. Presentado durante la decimocuarta asamblea nacional del partido, el documento es bien recibido entre los hombres de negocios. En 1991 los miembros del sector privado empiezan a nutrir las filas priistas en el Congreso de la Unión, en las legislaturas y en las administraciones locales.[56] Tal incursión de los empresarios en el partido alcanza considerable amplitud en el momento de la campaña electoral para las presidenciales. En efecto, de mane-

[55] Sánchez de la Vara, *op. cit.*, p. 58.

[56] En Guanajuato, son empresarios el gobernador y los dos senadores, en tanto que la cuarta parte de los candidatos del PRI proviene del sector privado. El caso de Puebla es semejante.

ra casi abierta Antonio Ortiz Mena reúne en una cena a alrededor de treinta hombres de negocios –los más importantes– y los invita a apoyar económicamente la campaña del candidato del partido oficial, el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León. Está presente el jefe del Ejecutivo, Carlos Salinas de Gortari, aunque en reiteradas ocasiones había proclamado la independencia del PRI y del gobierno respecto del mundo de los negocios.

Estos fenómenos revelan un cambio profundo de actitud de los empresarios y de los políticos. Si bien es demasiado pronto para hablar de *pantouflage*,[57] resulta evidente que se derrumban las barreras estructurales.

Esta acelerada interpretación hiere la susceptibilidad de quienes consideran primordial el respeto por las formas, sobre todo porque advierte la posibilidad de que la nueva alianza los descarte de nuevos y jugosos negocios. Este tipo de información difícilmente está disponible, por lo que aún no se ha elaborado un estudio detenido del fenómeno; no obstante, muchos elementos dan a pensar que hubo una coalición de intereses económicos entre algunos cuadros (tradicionales) del partido y los pequeños o medianos empresarios.[58]

Sin embargo, la interpenetración no se produce de manera idéntica en todos los ramos del sector privado. La fluidez de las relaciones se opera en beneficio de las grandes empresas y de los sectores orientados hacia la exportación, en detrimento de los demás ramos industriales, agrícolas y comerciales. En efecto, los grandes empresarios participan directamente en las decisiones importantes del sexenio. La

[57] Así se designa en Francia al proceso según el cual la élite pasa indiferentemente de un puesto del sector público a otro del mismo rango en el sector privado.

[58] Tradicionalmente, la industria de la construcción ha representado para los políticos el primer sector de inversión productiva. Sus posiciones (informaciones y contactos) en el gobierno solían favorecer a esos industriales. Las nuevas reglas de transparencia tratan de eliminar tales privilegios y liquidar las alianzas pasadas entre esos políticos y los hombres de negocios.

concentración de la riqueza en manos de los más grandes es uno de los efectos colaterales de una interpenetración que sigue siendo elitista. Las reservas, y a menudo los rencores que provoca la orientación de esta política en el resto del sector privado justifican la atención que presta el candidato del PRI –Luis Donaldo Colosio y después de él Ernesto Zedillo– a los sectores que fueron marginados durante el proceso de apertura comercial. Un artículo relata la situación siguiente:

> [...] la fuerza de los grandes empresarios es tal que los siete hombres de negocios más importantes están presentes prácticamente por doquier en la vida cotidiana de los mexicanos. En una casa típica de clase media aparecen inevitablemente. Desde la construcción misma de la casa o el departamento, puede hallarse la mano de Lorenzo Zambrano, cuyo grupo (Cemex) produce casi el 65% del cemento que se consume en el país. Si esa casa o departamento fueron adquiridos con crédito hipotecario, puede aparecer Roberto Hernández y Alfredo Harp (Banamex), Eugenio Garza Laguera (Bancomer) o los Sada Treviño y Sada González (Serfín), quienes tienen prácticamente el control de los créditos hipotecarios del país. Y si ese espacio habitacional fue comprado o es rentado por medio de una inmobiliaria, podrían aparecer por ahí las que son propiedad de los Arango (dueños también de Aurrerá) o del propio Carlos Slim. Sin duda, es Emilio Azcárraga Milmo quien más presencia tiene en los hogares mexicanos... con la televisión.[59]

Conclusión

El discurso del 4 de marzo sobre el liberalismo social, que pretende trazar las grandes orientaciones ideológicas de la Reforma a la Revolución,

[59] C. Acosta, "Presentes en cada momento de la vida de los mexicanos: las empresas de los grandes del dinero en el país", *Proceso*, núm. 819, 13 de junio de 1992, p. 8.

> confirma la revalorización de una vía mixta en la cual la reconquista de los puestos electorales está cada vez más valorizada en detrimento de la vía puramente burocrática (y, por supuesto, tecnocrática). Se puede, desde luego, interpretar los calificativos que Salinas ha empleado como una advertencia para aquellos que han olvidado la importancia del quehacer político... esas facultades han sido relegadas o despreciadas tanto por parte de los tecnócratas como por parte de los políticos de viejo cuño, más burócratas que políticos. Esos dos grupos finalmente han olvidado que esta intuición de lo político se afina solamente al practicarla (en el terreno electoral, en particular).[60]

Sin embargo, al poner el acento sobre la necesaria repolitización del alto mando del Estado no se pretendió evitar la formación de diferencias abruptas entre las diversas jerarquías del personal político electoral. Por el contrario, parecería que el equipo en el poder las hubiera propiciado. Ahora bien, los candados que le fue posible instalar resultaron eficaces en el corto plazo para garantizar una rápida votación de las leyes y los decretos, pero a la larga acentuaron el resentimiento de los excluidos y reforzaron las actitudes herméticas de los marginados.

Por lo demás, incluso en el grupo pro salinista, el elitismo reinante entre los diferentes actores y la separación que se opera en el reclutamiento social (nivel de estudios, contactos, modos de ascenso, etc.) favorecen un divorcio que opone cada vez más al grupo de la SPP y el partido.

Por último, la formación de una nueva generación rompe diversos tabúes y, principalmente, afecta intereses, con lo cual se estimula el rencor de los marginados en el nuevo reparto.

[60] I. Rousseau, *Modernidad con...*, *op. cit.*, pp. 89-90.

II. LAS GRANDES POLÍTICAS SALINISTAS

La SPP fue un enclave moderno en un contexto antiguo. En realidad, desde el momento en que nace el proyecto del grupo SPP, empiezan a coexistir dos mundos heterogéneos, lo que provoca choques y malentendidos de una y otra parte. El nuevo mito social, "la Reforma del Estado", parte de una relación diferente entre la nación y el resto del mundo. Ese mito asigna a las élites la doble tarea de restructurar su nación y crear un pueblo moderno (es decir, un pueblo capaz de integrarse al Primer Mundo).

Ahora bien, no es tarea fácil sustituir un mito social por otro, pero es indispensable que el nuevo proyecto no quede en letra muerta. Su comprensión y su aceptación pasan por la explicación de las ventajas de la nueva ficción sobre la antigua, de ahí la importancia del trabajo pedagógico. Fue por eso que la presentación del nuevo algoritmo se escalonó a lo largo de tres años. Como verdadero pedagogo, el presidente programó los temas en orden creciente de "dificultad", respetando el proceso de maduración colectiva: dar tiempo a las mentalidades para adaptarse a los cambios a fin de captar las ideas fuertes del proyecto. Por ejemplo, el discurso de investidura insiste en la necesaria modernización y sólo precisa los grandes ejes. El primer informe presenta los grandes rasgos del nuevo paradigma, en tanto que el segundo y el tercero insisten en conceptos como la soberanía y el nuevo nacionalismo, a fin de introducir de manera menos brusca el proyecto

del TLC.[1] En el apogeo de su poder y con una popularidad que se manifiesta en las elecciones del 18 de agosto de 1991, el presidente elige el cuarto año de su mandato para presentar su legado "ideológico": el liberalismo social. La presentación progresiva del nuevo proyecto debía asegurar una mejor asimilación e interiorización de los nuevos códigos.

Por otra parte, en la medida en que el nuevo proyecto se erige en contra de muchos credos y afecta muchos intereses, es indispensable que el jefe del Ejecutivo emplee hábilmente múltiples tácticas destinadas a movilizar a los hombres (primero a la clase política) en torno al proyecto, a seducirlos, a convencerlos o, en el peor de los casos, a torcerles el brazo.

Trataremos de catalogar en un primer momento las estrategias que se emplean para socializar el nuevo paradigma procurando que sean discursivas y pedagógicas, pero también útiles para movilizar el alto personal.

Por último, la reforma del Estado no se reduce a un conjunto de discursos elaborados con mayor o menor habilidad; se concreta por medio de las nuevas regulaciones que restructuran los cuadros y los mecanismos que operaban hasta entonces. De ello dan fe las grandes reformas a la Constitución que, en su mayor parte, se promulgan durante la segunda mitad del sexenio. Desplazando los límites institucionales y los márgenes de acción de los diferentes actores, aquellas reformas los obligan a reorganizar sus juegos.

En un segundo momento analizaremos las repercusiones que ha tenido en los tres grandes sectores de políticas públicas la institución del nuevo paradigma –la reforma de la Revolución.

[1] El sentido del discurso depende de su lugar en la ronda sexenal. El de toma de posesión y el tercer informe a la nación delimitan el campo conceptual y programático del nuevo gobierno; el quinto da la señal que autoriza el destape, en tanto que el último evalúa la gestión que termina.

La divulgación del proyecto

El trabajo pedagógico para divulgar el proyecto

La política remite a un problema de legitimidad. La eficacia de un proyecto se mide por su aceptación social, de ahí que la opinión adquiera un papel primordial. "La opinión se trasmuta en pueblo. Legitima a los regímenes políticos modernos".[2] Consciente de la situación, Carlos Salinas utiliza con tacto particular los múltiples medios de comunicación a su alcance, nacionales e internacionales. La imagen personal sumamente favorable que muy pronto logra forjarse le permite operar un subterfugio: la asimilación de su propia persona con su proyecto de gobierno. Dicha transferencia alcanza niveles sorprendentes durante la gestión salinista. Por un lado el presidente cultiva celosamente la figura del *Tlatoani*, sobre todo en las regiones indígenas y campesinas, en tanto que en las ciudades y en el exterior se las ingenia para ofrecer la imagen de un jefe de Estado moderno y dinámico.

Sin embargo el proceso de identificación no basta si no va acompañado por una verdadera labor pedagógica. Ese trabajo educativo va siendo apuntalado mediante estrategias diferenciadas. La cultura y la educación gozan de una atención especial, pues se trata de forjar al nuevo ciudadano en armonía con la nueva generación de dirigentes. De manera paralela, el jefe de la nación cuida particularmente sus discursos (selecciona el lugar, la fecha, los términos empleados, etcétera).

Así lo atestiguan los informes anuales a la nación que Salinas presenta, conforme a lo dispuesto en la Constitución, en la Cámara de Diputados, y que se retransmiten por todas

[2] F.-X. Guerra, *Le Mexique: De l'Ancien Régime à la Révolution*, París, L'Harmattan, 1985, p. 178.

las cadenas de televisión. Su alcance supera al de cualquier otro discurso.

La forma de lecciones que adoptan aquellos informes subraya el dirigismo que acompaña al cambio. Esa forma realza igualmente el papel de guía, a veces de mesías, que favorece el presidencialismo a la mexicana y al que ha recurrido Carlos Salinas, quien juega a fondo la carta de gran *Tlatoani*. El consenso y la concertación quedan como herramientas retóricas: salvo raras excepciones, la definición modernizadora es producto de un trabajo de cónclave. El presidente sabe bien que la reforma que propone quedará en letra muerta si no la acompaña un cambio de mentalidades; la socialización del modelo es vital. Sus mensajes anuales procuran despertar el entusiasmo y estimular las convicciones; para ello no vacila en repetirse: el mensaje debe ser claro para todos. En fin, todos aquellos discursos tienen por misión "motivar a su contingente". Consciente de la amplitud de las transformaciones, Carlos Salinas de Gortari juega con la psicología de grupo: se dedica a animar a la población y a inculcarle confianza en un proyecto de modernización al que ella debe contribuir, sin lo cual éste quedará sólo en un sueño.

Con toda evidencia, aquellos informes no ofrecen sino el producto acabado: el nuevo algoritmo que está en la base de las futuras políticas públicas. No proporcionan pistas que nos lleven a detectar quiénes son los responsables intelectuales; solamente presentan la visión del vencedor, sin precisar nunca la amplitud y el vigor de la oposición.

No es casual que Carlos Salinas presente su proyecto como reforma (del Estado, de la Revolución) y que intitule su primer informe a la nación "la reforma del Estado: regreso al origen". Está totalmente consciente de la importancia de las tradiciones y del pasado en la cultura nacional; también sabe que de ello depende la estabilidad del país. El pasado debe reintegrarse, en contra de una ruptura drástica. Para lograr que se acepte el nuevo proyecto, el jefe de la nación

debe incorporar de manera constante los elementos modernos a los elementos antiguos. Esa presentación va más allá del simple ejercicio de estilo y subraya los rasgos profundos de una civilización; por eso la idea de modernización siempre se relaciona, al menos cuando resulta políticamente necesario, con un pasado considerado como el alfa y el omega. "Transformándonos, no vamos a destruir nuestro pasado, sino al contrario, lo vamos a preservar con orgullo, como símbolo de nuestra identidad nacional. Guiará nuestros pasos y será tal que el interés general siempre lo va a llevar".[3]

Correlativo conceptual de la modernización entendida como "reforma del Estado", el nuevo nacionalismo es un llamado al pasado dentro de una lógica modernizadora.[4] Es una herramienta retórica destinada a faciliar la aceptación de la modernización: Salinas matiza, orienta y modera una modernidad que parecía absoluta. En el plano retórico, justifica una apertura birrítmica, acelerada en lo economico y más lenta en el plano político.[5]

El liberalismo social: un concepto útil para la práctica política

Por medio de su proyecto de reforma, Carlos Salinas quiere dejar huella y pasar a la historia. No basta transformar a fondo el texto constitucional; la invención de una nueva doctrina redondea el proceso de cambio y consolida la ruptura. Sa-

[3] Salinas de Gortari, C. "Primer Informe de Gobierno" (1º de noviembre de 1989). Mimeo.

[4] Este concepto se introduce durante el "Tercer Informe de Gobierno" (1° de noviembre de 1991). Mimeo.

[5] Tal como lo presenta el jefe de la nación, el nuevo nacionalismo sigue siendo un llamado a los valores de la cultura y de la tradición; se trata de recuperar los viejos principios que inspiraron la Constitución de 1917, pese a la apertura preconizada en el plano económico.

linas propone así sustituir el *nacionalismo revolucionario* por el *liberalismo social.*

Esa herramienta conceptual es objeto de una presentación aparte. El hecho de que el jefe del Ejecutivo haya hecho del PRI, institución dotada de una permanencia indiscutible, su primer auditorio demuestra la idea y la esperanza de hacer de él su primer adepto y, por ende, su primer intérprete ante el resto de la nación. De tal suerte, el proyecto ya no estará íntimamente ligado a su persona y por tanto podrá sobrevivir a su sexenio en calidad de ideología del partido, lo cual también da fe de su interés por imprimir una nueva dinámica al PRI, precisando su ideología y su papel.

El liberalismo social no es un concepto nuevo en México; su huella se encuentra ya en ocasión de la Asamblea Constituyente de 1857, pues figura entre las peticiones de una corriente minoritaria dirigida por Ignacio Ramírez y Ponciano Arriaga. Luego sigue estando presente de manera constante, se invoque o no explícitamente. En el plano nacional, se identifica con la concepción oficial del liberalismo mexicano y debe interpretarse como fuente de legitimación histórica de los regímenes de la Revolución. Fue incorporado al panteón de los símbolos, al mismo tiempo que el nacionalismo y el Estado mexicano. En el plano internacional, el liberalismo social no es, como doctrina, ni fruto de una abstracción ni tampoco de la conjugación arbitraria de dos términos antagónicos y contradictorios. Antes bien, es producto de un problema histórico importante: las transformaciones del Estado liberal del siglo XIX y de las modalidades de su inserción en el Estado paternalista actual.

Frente a los debates que el Estado paternalista ha suscitado a partir de los años setenta, el concepto de liberalismo social posee la ventaja de presentar una vía intermedia que combina dos imperativos: la necesidad del Estado paternalista en una sociedad compleja (contra la regulación mediante el mercado) y el imperativo de reducir su tamaño para ha-

cerlo eficaz.[6] Así, el liberalismo social, situado a medio camino entre dos corrientes, se inscribe en contra de los excesos a los cuales conducen aquellos que el presidente calificó despectivamente de "nuevos reaccionarios" y de "neoliberales".[7]

Pero, pese a su pretendida neutralidad, la referencia terminológica marca una preferencia política: la elección del sustantivo y del adjetivo señala una jerarquización de valor evidente. "En política la forma es fondo", decía Jesús Reyes Heroles. Salinas parece comportarse como alumno modelo del maestro; ha comprendido que la palabra por sí misma traza los límites de la realidad. Poco importa que se haga liberalismo; lo esencial es darle una apariencia de liberalismo social.

La movilización de los hombres

Un examen *a posteriori* de la gestión salinista remite a una imagen contradictoria: por una parte, el jefe del Ejecutivo parece haber madurado largamente sus decisiones; por la otra, con demasiada frecuencia parece actuar en cambio "por testarudez". Entre ambas impresiones, ¿en dónde se sitúa la realidad?

Ninguna de las dos imágenes es inexacta. Cada cual refleja modalidades decisionales que se sobreponen de acuerdo

[6] Ralph Dahrendorf, uno de los principales teóricos del liberalismo social, enunció sus ideas fundamentales en el congreso del Partido Liberal alemán en 1986, cuando el neoliberalismo estaba en plena expansión en Europa. Presidente de la Fundación Friedrich Naumann, ligada a ese partido, Dahrendorf propuso esta tercera vía, un camino intermedio entre el neoliberalismo y el estatismo a ultranza.

[7] Los primeros no aprendieron la lección del pasado y preconizan un Estado todopoderoso; los segundos muestran una confianza ingenua en las virtudes del mercado. Todos han perdido esa virtud cardinal que los regímenes nacidos de la Revolución supieron respetar: la búsqueda del justo medio, de la posición central y de la tercera vía.

con las circunstancias. En efecto, la implantación del nuevo proyecto exige a la vez un conjunto de estrategias calculadas y establecidas desde mucho tiempo atrás, pero también una lógica de acción que sea flexible y sepa adaptarse a los imprevistos. Para Salinas el pragmatismo es una táctica al servicio de una estrategia.

El pragmatismo: una vieja regla de socialización de la clase dirigente mexicana

Tanto en el ámbito nacional como en el internacional, la enorme habilidad mediática del presidente le permitió lograr que se aceptara una imagen sumamente positiva de su "reforma del Estado". Esa imagen valoró el *know how* de Salinas, es decir, la impecable racionalidad en la conducta del cambio y el gran control del jefe del Ejecutivo sobre los acontecimientos.[8] Sin duda la personalidad del presidente, su aplomo y su gran seguridad permitieron fortalecer esa creencia. Esta gran mediatización también trató de ocultar las zonas de incertidumbre, procuró apartar la luz de los proyectores del carácter irracional de ciertas resoluciones, de los reiterados yerros que acompañaron las tomas de decisión, sobre todo después de 1991. Es seguro que aquella aparente irracionalidad oculta una lógica decisional que integra el arsenal de mecanismos y de tácticas desplegadas por el jefe de Estado para influir en las opciones mediante juicios de oportunidad, romper las mónadas corporativistas, refrenar a los medios reacios y, en suma, ampliar su margen de acción.

La serie de medidas que emprende el presidente es testimonio de una voluntad de eliminar de manera definitiva el *ethos*

[8] Maestría que contrastaba con el caos que caracterizó a los cambios llevados a cabo en Europa Oriental y, sobre todo, en la antigua Unión Soviética.

particular de la clase política mexicana. Lejos de la intención de catalogar de manera exhaustiva las modalidades diferenciadas que el jefe de la Nación y su gobierno han elegido, nosotros sólo insistiremos aquí en algunas de las prácticas que, en nuestra opinión, explican mejor el estilo salinista.

El hundir en la incertidumbre a los diferentes actores tal vez haya sido el método supremo del gobierno de Carlos Salinas. La regla es conocida; incluso, es consecuencia del carácter informal que tradicionalmente acompaña los diferentes procedimientos emprendidos en cualquier terreno. Claude Gilbert considera que "Una de las principales características del sistema político mexicano es funcionar sin formalizar nunca sus numerosas reglas, que siempre permanecen implícitas";[9] sin embargo, acto seguido reconoce que "el carácter informal de las reglas que organizan la selección y la circulación de las élites administrativas se explica primero por la intensa socialización a la que se somete a los actores de la alta administración. Por tanto, el conocimiento de las reglas implícitas pasa por una penetración del medio que necesariamente conduce a una forma de adhesión".[10]

En otras palabras, el carácter informal de los procedimientos no significa la inexistencia de reglas. Lo nuevo son más bien sus modalidades de aplicación.

El juego con la ambigüedad de las reglas, la importante renovación del personal en el transcurso de la gestión, y los "efectos sorpresa" fueron los medios de que se valió el presidente para desmovilizar a los actores políticos.

[9] C. Gilbert, "Le Mexique: des hauts fonctionnaires introuvables?", en J. Leca, *La haute administration et la politique*, París, PUF, 1986.
[10] *Idem.*

El jugar con la ambigüedad de las reglas ante una situación determinada constituyó uno de los principales "dolores de cabeza" de una clase dirigente literalmente desorientada. Algunas veces prevalecieron las reglas antiguas; en otras circunstancias, triunfaron las nuevas normas. La decisión queda al arbitrio del jefe. Abundan los ejemplos, si bien las más notorias y más criticadas son las concertacesiones. Los dirigentes, que ya no saben si su obediencia será retribuida a la antigua o si se aplicará el reglamento (la obediencia constituye un comportamiento normal y por tanto no retribuido), experimentan una sorda inquietud que, aunque solapada, aumenta sin duda el resentimiento de aquel estrato.[11]

La facultad presidencial de *renovar a su antojo a sus colaboradores* fue uno de los métodos de la gestión de la incertidumbre. "Además de todas las modificaciones constitucionales que promovió, Carlos Salinas de Gortari también aparece en las estadísticas como uno de los jefes de Estado que introdujo el mayor número de cambios en el gabinete presidencial."[12] Sólo seis secretarios de Estado del gabinete inicial permanecen en su sitio hasta el último día.[13] Ahora bien, hasta los años setenta, los altos funcionarios públicos gozaban de una especie de garantía de inamovilidad; en efecto, de Ruiz Cortines a Díaz Ordaz se pensaba que el cambio de colaboradores del presidente de la República podría considerarse como sinónimo de fracaso presidencial, hecho inadmisible en un sistema que deificaba literalmente al presidente. Luis Echeverría inaugura una nueva fase: ningún funcionario, sea cual fuere su puesto, dispone de garantía en ese terreno.

[11] La indisciplina electoral de algunos diputados priistas para modificar el artículo 82 de la Constitución, verdadero bastión del nacionalismo mexicano, no fue sancionada. Al contrario, fueron premiados, lo cual suscitó la reprobación de los que se disciplinaron.

Los "efectos sorpresa" constituyeron otra modalidad. Desconcertar al adversario adelantándosele casi fue regla para Carlos Salinas. La detención en su domicilio de *La Quina* (enero de 1989), principal capo de los sindicatos petroleros, bajo el cargo de "portación ilegal de armas", evidenció un estilo de gobierno y al mismo tiempo le valió muchos adeptos.[14] Por el hecho de que manifiestan fuerza y poder, esas derogaciones decididas por un presidente que ha sido excesivamente elogiado y parece invulnerable no lo debilitan en lo absoluto. Por el contrario, realzan su prestigio personal y son signos de valentía.

La incertidumbre fortalece ciertos mecanismos como la cooptación, el reclutamiento adscriptivo, y la formación de clanes. En efecto, la incertidumbre actúa de manera indirecta sobre una vieja regla del sistema: la adhesión personal y la adhesión al sistema son inseparables. Siempre clara, la relación personal es el signo exterior, e incluso obligatorio, que manifiesta el compromiso de las futuras élites respecto al medio y por consiguiente respecto al sistema.[15] Es un indicador importante de la precariedad del contrato, pues está vinculado al superior jerárquico y sobre todo al presidente de la República. Al mismo tiempo, la solidez del contrato resiste toda prueba. Mediante un "acto de prestidigitación" –la persona encarna al sistema– el contrato se despersonaliza y adquiere el sello de la institucionalidad. Ese "debilitamiento sistemático de los detentores del poder obliga a un deber de

[12] "Sólo seis secretarios del gabinete inicial ocupan todavía su cargo", V. Chávez, *El Financiero*, 27/04/94, p. 57.

[13] Se trata de Pedro Aspe, Jaime Serra Puche, Antonio Riviello Bazán, María Elena Vázquez Nava, Víctor Cervera Pacheco y Jesús Kumate.

[14] La detención de *La Quina* sirve para cooptar a un gran sector de la izquierda radical "ex guerrillera" que no podía identificarse con el PRD, demasiado imbuido de prácticas clientelistas y caciquiles. Ese sector se integra a Pronasol.

[15] C. Gilbert, "Le Mexique: des hauts fonctionnaires introuvables?", *op. cit.*

reserva mucho más fuerte que en los países occidentales".[16] De manera paralela, esta serie de mecanismos –al parecer muy útiles para el control y la estabilidad políticos del régimen– resulta sumamente costosa para la economía del país. En efecto, por suponer una verificación casi cotidiana de las redes de información, obliga a los actores a someterse a una "socialización" perpetua.

La multiplicación de las estructuras ligeras (comisiones, comités, etc.), montables y desmontables a voluntad, estaba bajo aquel estilo de gestión en el plano organizacional, facilitando la movilidad administrativa y decisional, además de la capacidad de adaptarse a las circunstancias.

El cambio paradigmático representa un trastorno que rebasa el juego retórico. Con las palabras "modernización", "preparación para el cambio", "reforma del Estado", Carlos Salinas de Gortari (y su equipo más allegado) ofrece una transformación total del algoritmo político y del referencial global que componen el campo cognoscitivo en la toma de decisiones.

Un análisis de las políticas públicas que el gobierno salinista llevó a la práctica de acuerdo con su referencial global esclarece la amplitud de las transformaciones.

La reforma del Estado y las políticas económicas

Las transformaciones instauradas durante la administración anterior habrán de acelerarse. Las estrategias utilizadas no se modificarán en lo fundamental, pero el orden de prioridades de la agenda económica será objeto de algunos retoques.

Los resultados electorales del 6 de julio de 1988 subrayan los peligros ligados a una política de austeridad y a un creci-

[16] *Idem.*

miento negativo. Por razones de legitimación política, es urgente volver el camino del crecimiento económico y para ello es preciso restablecer la confianza de los inversionistas nacionales e internacionales en las capacidades de la economía nacional.[17] Desde un principio, el sexenio salinista se guía por una lógica de acción que opera con dos velocidades: una apertura económica rápida y una transformación política más lenta. De lo que se trata es de trastocar conceptos, visiones del mundo, valores que se han constituido en verdaderos tabúes culturales. En uno y otro caso es esencial el factor tiempo; lo que cambia es la rapidez con que deben operarse las modificaciones. Los cambios económicos deben ser rápidos y por el contrario, para "prender", los cambios político culturales sólo pueden hacerse con tiempo.[18] La elección de operar en dos tiempos es también producto de una atenta observación, por parte del grupo de Salinas, de los cambios que afectaron a la URSS.[19]

En el plano económico y de manera muy precoz, desde la campaña electoral, Carlos Salinas privilegia entre todas las opciones posibles el papel de los inversionistas privados. La lucha contra la inflación, el regreso al crecimiento, y el llamado a los inversionistas extranjeros definen ya las grandes orientaciones del régimen. Sin embargo, una decisión tomada muy a principios del sexenio va a adquirir una importancia insospechada que pesará enormemente en el proceso

[17] La crisis económica y el crecimiento demográfico obligan a crear un millón de nuevos empleos anuales para evitar el aumento de la desocupación. Unidad de la Crónica Presidencial, Presidencia de la República, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, 1994, pp. 82-83.

[18] Para ganarse y conservar la confianza de los inversionistas pero también para que la reglas sean claras y transparentes.

[19] Según el equipo salinista, uno de los errores de Gorbachov consistió en combinar los cambios económicos con la apertura política, lo que provocó la pérdida de control y de coherencia del plan de liberalización económica.

decisional de la segunda mitad de la gestión: el Tratado de Libre Comercio.

Para adquirir plena eficacia, el nuevo paradigma tropieza con tres obstáculos importantes. La falta de confianza de los inversionistas extranjeros y nacionales en un país en donde el presidencialismo demasiado discrecional es contrario a la "ética" del mercado libre. En efecto, diez años después el recuerdo de la nacionalización de la banca, decidido en cónclave tres meses antes del fin de la gestión presidencial de José López Portillo, todavía provoca vacilaciones entre los miembros del sector privado nacional e internacional. Por otra parte, el carácter sexenal de los mandatos (o la imposibilidad de una reelección) estorba la continuidad de las políticas públicas de una administración cuando no están ancladas sólidamente. Finalmente, la tercera dificultad de envergadura es la urgencia de recursos frescos para sortear los inevitables desajustes que acompañan a un cambio tan drástico y para asegurar la gestión social de los sectores marginados.

Entre todas las estrategias posibles de que se puede echar mano para evitar los factores de incertidumbre que amenazan al nuevo referencial, el pequeño equipo de la SPP elige firmar un tratado comercial con sus vecinos del norte, Canadá y Estados Unidos. Ante la crisis de confianza que padece México, ese tratado representa un poderoso símbolo al que se agrega una doble propaganda: al atar comercialmente a México con el resto de América del Norte, el TLC obligará al país a adoptar una línea de conducta económica y comercial que escapará al carácter discrecional de sus dirigentes y ofrecerá al mismo tiempo ventajas incomparables en términos de producción y venta a los inversionistas potenciales.[20] Lejos de

[20] La apertura económica de México empieza con la entrada del país en 1986 en el GATT y prosigue con el TLC. Este último ofrece aspectos interesantes: inversiones en condiciones óptimas de producción (mano de obra barata) con la garantía de un mercado enorme, el más grande del planeta.

ser un mecanismo puramente económico y comercial, el tratado constituye antes que nada una estrategia política cuyos frutos también se recogerán en los planos económico y comercial. El TLC –cuya iniciativa corresponde a México– se presenta como el elemento faltante para afirmar la nueva política económica y comercial.[21] Esta presentación coincide con la fascinación de los nuevos dirigentes por las modas y los credos estadunidenses, lo cual facilita la tarea del presidente para convencer a sus tropas de lo bien fundado del tratado. Sin lugar a dudas, todo eso simplificó las negociaciones interministeriales que precedieron a la conclusión del TLC.

Sin embargo, lo que hubiera tenido que ser un añadido de última hora para "pulir" un modelo ya elaborado cobra tal influencia simbólica que todo lo somete a su exigencia.[22] Aquella nueva jerarquía de valores y de prioridades en la agenda política transforma el orden, el alcance e incluso la naturaleza de las medidas adoptadas en otras esferas.

El Plan Nacional de Desarrollo, presentado el 31 de mayo de 1989, precisa las grandes orientaciones sexenales: la estabilización de la economía, el aumento de los recursos disponibles para la inversión y la modernización económica representan los tres ejes en materia económica. El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE) es más que una simple herramienta al servicio de la reorganización de la economía y las finanzas; antes que nada, constituye un mecanismo político de legitimación, uno de los eslabones de

[21] Carlos Salinas utilizó una argumentación diferente ante George Bush: el TLC sería la pieza clave para concretar el viejo sueño estadunidense expresado por la doctrina Monroe. México sería un puente entre América del Norte y el resto de la América Latina.

[22] No estaba previsto ni siquiera en el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994). Según C. Arriola, es durante la reunión anual del Foro Económico Mundial que se celebró los tres primeros días de febrero de 1990 que Salinas se planteó la posibilidad del TLC (Comentario durante la presentación de *Méxique: une révolution silencieuse?*, 13/06/00).

la política de concertación rehecha a partir de 1986 según el gusto del momento, por el grupo de la SPP entonces en el poder.

El PECE o la filosofía de la concertación aplicada a la eonomía

Los diferentes pactos que se van escalonando durante la gestión salinista prosiguen la tarea del Pacto de Solidaridad Económica, instituido a fines del año de 1987. El 12 de diciembre de 1988 el nuevo gobierno firma la primera etapa del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico, cuyos objetivos consisten en permitir la transferencia "de la solidaridad como impulsión social a la concertación como método institucional con carácter permanente", y promover de manera gradual la recuperación económica. El PECE se renueva de manera concertada en seis ocasiones.[23] En el transcurso de sus diferentes fases, este instrumento pretende fortalecer el proceso de estabilización y la reanudación del crecimiento económico. En el origen de las negociaciones estuvieron el ajuste permanente y significativo del déficit público y el nexo entre la estabilización y el cambio estructural.

El pacto facilitó la profunda transformación estructural del aparato productivo y permitió emprender las grandes reformas en los planos financiero, comercial e industrial, además de que enfrentó sus implicaciones culturales manteniendo la estabilidad política del régimen. Este marco conceptual y político finalmente hizo posible abordar dichas reformas.

Prosiguiendo la estrategia del antiguo PSE, el primer PECE trata de estabilizar la economía reduciendo la inflación.[24] En-

[23] A partir de octubre de 1992, al tiempo que conserva las siglas, el programa cambia su nombre a Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo, y modifica su objetivos. Es renovado en octubre de 1993 y octubre de 1994.

[24] La lucha contra la hiperinflación pronto se transforma en combate

marcan a ese primer pacto la política de ingresos y la de concertación de precios.

Como eje de la estrategia de estabilización, la política de ingresos está a cargo de Francisco Gil Díaz, subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.[25] En su afán de armonizar las tasas de cambio, los salarios y los precios, la política de ingresos preconiza una estricta disciplina en el ejercicio del presupuesto y una extrema limitación en el aumento del ingreso. Con ese ánimo se aplican tres medidas: renegociar la deuda externa del sector público a manera de disminuir el pago de intereses y de capital,[26] reformar el sistema fiscal a fin de fortalecer la entrada de impuestos estables, y acelerar la privatización de las empresas paraestatales.

La primera de estas medidas representa una victoria personal de Pedro Aspe, secretario de Hacienda.

> Pedro Aspe realizó una tarea extraordinaria al haber alcanzado en 1990 la primera reducción de deuda externa en la historia moderna de América Latina. Además, con su trabajo ejemplar, logró credibilidad y certidumbre, lo que permitió recuperar el

---

obstinado por alcanzar una inflación de un solo dígito, y estar así en armonía con las tasas inflacionarias de los futuros socios del norte: Canadá y Estados Unidos. Los resultados son de lo más satisfactorios: si en diciembre de 1987 la inflación llegaba a una tasa de 160% anual, a fines de 1993 sólo era de 8%, la más baja alcanzada en veinte años. Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, 1994, p. 120.

[25] Francisco Gil Díaz es un economista formado en el ITAM y luego en la escuela de Chicago. Discípulo de Leopoldo Solís y de Miguel Mancera, fue profesor de Pedro Aspe (su jefe actual) en el ITAM. Tras una breve estadía en la Secretaría de la Presidencia (en 1971), toda su carrera administrativa se desarrolla en el medio financiero (Banco de México y Hacienda).

[26] Entre 1989 y 1993 los intereses de la deuda bajan de 17.7% a 3.1% del PIB. Desde ese momento la deuda deja de ser un problema.

crecimiento económico y lograr la estabilidad de precios perdida durante un cuarto de siglo.[27]

Esta renegociación fortalece su prestigio dentro del pequeño clan de la SPP y lo coloca como favorito en la carrera por la sucesión.[28] En cambio la reforma fiscal es una batalla sumamente impopular que incumbe al subsecretario de Estado Francisco Gil Díaz, y que por consiguiente no empaña la imagen personal del secretario. La tercera medida permite sanear las finanzas gubernamentales. Aprobada desde 1982, esa política se acelera a partir de 1988. La Unidad de Privatización de Entidades Paraestatales, vinculada al Secretario de Hacienda y Crédito Público y dirigida por Jacques Rogozinski Schtulman, se encarga de organizar las ventas.[29] La venta de las instituciones bancarias (iniciativa de reformas aprobada el 8 de junio de 1990 por la Cámara de Diputados) y la de Teléfonos de México son las más espectaculares del sexenio.[30] Los recursos obtenidos se depositan en un Fondo de

[27] J.G. Castañeda, "Entrevista a Carlos Salinas", *La herencia, op. cit.*, p. 278.

[28] En 1989 el gobierno mexicano negocia la restructuración de su deuda pública externa de manera satisfactoria. En 1993 ésta sólo representaba 19% del PIB (contra 47% en 1988) y 80 000 millones de dólares (contra 107 000 millones en 1987). Los acuerdos con el FMI, el Banco Mundial y el Club de París, se concluyen el 11 de abril de 1989 y el 4 de febrero de 1990 con la Banca comercial internacional. Unidad de la Crónica Presidencial, Presidencia de la República, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, 1994, pp. 137-138.

[29] En 90% de los casos esa unidad de desincorporación recibe una suma igual o superior al valor mínimo de referencia establecido para la venta. Más de una vez la prensa llamó la atención sobre una posible manipulación de la información.

[30] Se crea el Comité de Desincorporación Bancaria dependiente de la SHYCP; el proceso de reprivatización de la Banca atañe a dieciocho instituciones y concluye a mediados de 1992. Oficialmente el número de accionistas pasa de 8 000 en 1982 a 130 000 en 1992. Los bancos quedan en manos mexicanas y su privatización aporta 37 856 millones de nuevos pesos.

Contingencia Económica, creado en diciembre de 1990 y sirven para reembolsar los intereses de la deuda pública. El ahorro debe financiar los gastos crecientes destinados al desarrollo social.

El objetivo de aquellos tres instrumentos era reducir la dependencia de la economía nacional ante los ingresos petroleros.[31] En materia de crecimiento económico, el PIB se elevó primero de manera apreciable (de 3.3% en 1989 creció a 4.5% en 1990) para luego abatirse.[32]

La política de concertación de precios realza la importancia política del pacto. Su propósito es eliminar el problema de la inflación por inercia.[33] La concertación de precios, estrategia de corto plazo, debe inspirar confianza a los actores nacionales pues, al menos en teoría, anula toda medida discrecional. La concertación debe permitir el ajuste de las previsiones a los costos reales de los sectores productivos y por tanto la alineación de los precios de manera más realista. Como medida coyuntural, esa concertación no sustituye a la

[31] Los ingresos petroleros disminuyen su participación en el PIB ante lo incierto de la situación de los hidrocarburos (estancamiento del precio y una gran incertidumbre a partir de la Guerra del Golfo en 1991).

[32] El cambio estructural (en el plano interno) y la recesión de la economía mundial fueron poderosos frenos al alza del PIB. Pese a esos problemas y a un crecimiento sectorial sumamente heterogéneo, entre 1988 y 1992 la tasa de crecimiento del PIB fue superior a la tasa de crecimiento demográfico. Por otra parte fue notable la continuidad en el descenso de la inflación: el Índice Nacional de Precios al Consumidor, que había aumentado en 1990 (29.9%), vuelve a bajar en 1991 (18.8%). Unidad de la Crónica Presidencial, Presidencia de la República, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, 1994, p. 125.

[33] Además del Índice Nacional de Precios al Consumidor, a partir de 1988 el Banco de México restructura el índice de precios de la canasta básica que existía desde 1981; para ello considera 81 tipos de productos. La Comisión de Observación y Evaluación del Pacto sigue la evolución de esos índices. Tras tratar primero de alinear los precios, éstos se modularán desde una óptica más realista, *Ibid.*, pp. 126-127.

transformación del aparato productivo, que será objeto de la segunda fase.

A partir de 1992, el gobierno modifica su estrategia económica. El 20 de octubre de ese año se firma un nuevo pacto, el Pacto de Estabilización, Competitividad y Empleo, que incluye a los mismos socios: los sectores obrero y campesino, privado y público. Con una duración de catorce meses (hasta el 31 de diciembre de 1993), el PECE cubre el periodo que precede a la probable entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC). Este convenio se renueva el 3 de octubre de 1993.[34] En el plano económico nacional, la nueva estrategia refleja una situación diferente.[35] El gobierno puede emprender la transición que exige el TLC: el nuevo PECE tiene como meta remediar las diferencias estructurales del aparato productivo nacional (una industria en gran parte obsoleta y un sector agrícola donde muchos ramos se hallan en estado de supervivencia). Se crean múltiples estructuras ligeras para administrar los desajustes e integrar a los diversos polos de intervención. Unas funcionarán durante toda la administración salinista; así ocurre por ejemplo con la Comisión de Supervisión y Evaluación del Pacto (CSEP). Otras quedarán ligadas de manera explícita a la segunda fase del PECE: los grupos de trabajo sobre el Acuer-

[34] La ratificación del pacto antes de que el Congreso de Estados Unidos ratificara el TLC mostraba a los congresistas estadunidenses la imagen de un presidente fuerte y garantizaba la continuidad de la política económica mexicana.

[35] Las variables problemáticas de principios de sexenio ya no representan factores de alto riesgo. Se abate la inflación: por cuarto año consecutivo la tasa de crecimiento económico es superior al ritmo de crecimiento de la población, el esfuerzo en materia de finanzas públicas lleva el déficit a alrededor de 3.5% del PIB y baja la deuda externa total del sector público respecto del PIB. La nueva concertación del pacto se fija como objetivo un nivel de inflación de 5% y un crecimiento sostenido. Unidad de la Crónica Presidencial, Presidencia de la República, *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, 1994, pp. 127-128.

do Nacional para Elevar la Productividad y la Calidad (ANEPC). A partir de mayo de 1992 la CSEP coordinará los esfuerzos de los sectores productivos e identificará sus problemas. Este diagnóstico deberá permitir el establecimiento de compromisos recíprocos de estos sectores, dotados de un calendario específico. Al cabo de dos años de consulta con los sectores obrero patronales, el ANEPC logrará vincular los esfuerzos de ambos sectores a una finalidad común: la productividad. En sus diferentes versiones, el pacto permite conducir una modificación a fondo del aparato productivo y una transformación paralela del papel de los grandes actores económicos y sobre todo del sector privado y del gobierno. Por reunir a los principales representantes de los sectores productivos, el pacto privilegia un entorno de concertación y discusión; al restringir a un espacio cerrado la aspereza de las discusiones, este instrumento permite al gobierno "lavar la ropa sucia en casa". Por lo demás, el corporativismo garantiza el respeto a los compromisos contraídos por los diversos actores productivos: los patrones y los trabajadores.

Al garantizar la continuidad de los parámetros esenciales, el pacto permite la anticipación de los cálculos y de las negociaciones futuras y ofrece un marco tranquilizador. El gobierno fortalece su posición reduciendo las zonas de incertidumbre. Controlando mejor sus márgenes de acción, reduce comportamientos imprevisibles y anticipa mejor los probables efectos de las políticas emprendidas.

Además, diferentes órganos del pacto desempeñarán una función pedagógica. La Comisión de Supervisión y de Evaluación del Pacto, presidida por Arsenio Farell, secretario del Trabajo y de Previsión Social, reunirá cada semana a representantes permanentes de patrones, obreros, campesinos y distintos órganos gubernamentales.[36] La revisión continua

[36] En 1994, Farell Cubillas será sustituido por el primer subsecretario del Trabajo y Previsión Social, Damirón Gómez Peralta.

de compromisos de los diferentes actores inculca poco a poco a los distintos agentes los parámetros del nuevo proyecto económico. De manera implícita, ellos se encargarán de hacer que el mensaje se acepte en los estratos inferiores. Por añadidura, no se trata de dirigentes conservadores embargados por la ideología neoliberal; se les ha escogido tomando en cuenta sus afinidades con el nuevo esquema.[37]

El pacto también ayuda a efectuar el viraje de 1992, cuando se hace hincapié en el cambio estructural. Las discusiones internas permiten a los principales interesados entender el sentido de las modificaciones y acceder a colaborar con miras al fomento de las negociaciones comerciales y a la promoción de las exportaciones.

El discurso oficial presenta al pacto como una herramienta que concilia los intereses de los actores. Es una herramienta práctica que transmite una nueva visión del papel de los actores en el nuevo modelo de desarrollo: cobra importancia entonces la idea de solidaridad. Contra la antigua estructura sectorial cuya expresión corporativista se fincaba en un antagonismo de clases entre los sectores obrero y campesino y los patrones, la nueva filosofía preconiza que la naturaleza complementaria de los intereses favorece la buena marcha de la economía nacional. El pacto es un modelo para replantear el sindicalismo sobre otras bases; su éxito es garantía de su viabilidad. Ahora bien, el proyecto moderno de aquellas élites parecería restaurar el viejo corporativismo basado en el gremio, anterior al antagonismo de clases derivado del marxismo. Dicho lo cual, el pacto es antes que nada producto de un cónclave: en él no están representados los cuadros intermedios ni la base. *A priori*, parece difícil pedirles que comprendan en toda su extensión un proyecto que los excluye de manera tan decisiva.

[37] El gobierno influye en la elección de los dirigentes patronales y obreros.

Sin embargo el pacto se opone a la ortodoxia neoliberal; también explota las posibilidades de un sistema que funciona esencialmente con base en el corporativismo. Recurrir a él aclara la contradicción existente entre el contenido del programa y su instauración con apoyo en las viejas estructuras sociales que condenan esas mismas políticas (puesto que invocan a agentes individuales y a la ley del mercado). La originalidad del pacto fue haber propuesto modalidades ligadas a formas culturales específicamente mexicanas, a fin de imponer un esquema de valor universal.

La política de internacionalización de la economía y sus implicaciones

Junto con el pacto y el proceso de privatización, la política de internacionalización de la economía es el tercer fermento de la modernización salinista. En conjunto tendrán como efecto transformar el papel y las dimensiones del Estado. En 1990 se presenta la estructura del proyecto en el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior (Pronamice).

A fin de ofrecer a la población un nivel de vida comparable al de las naciones más desarrolladas, la economía mexicana debe fijarse niveles de competitividad internacional. Con ese ánimo se toman diferentes medidas y se emprenden algunas reformas. En el plano multilateral, la administración salinista estuvo particularmente activa para revitalizar el sistema comercial. No es ajena a ese hiperactivismo en el ámbito exterior la búsqueda de un protagonismo internacional que también sea espacio importante de legitimación del proyecto modernizador mexicano.[38] El fomento a las exporta-

[38] México fue miembro activo durante las principales reuniones de la Ronda Uruguay. Junto con la Unión Europea y Canadá, fue impulsor de

ciones y la desregulación de la economía son dos de los complementos esenciales de la apertura comercial de México,[39] concebida como proceso complementario de la ruptura del Estado con las empresas públicas.[40]

La administración salinista tuvo el cuidado de diseñar el nuevo marco jurídico y organizacional (creación de estructuras ligeras o más pesadas) para garantizar la continuidad de esa política de apertura. Sin embargo estos instrumentos no son suficientes si los diferentes actores afectados por las transformaciones oponen fuerte resistencia. Así ocurre en el caso de la política de desregulación, cuyas repercusiones fueron enormes puesto que afecta a grupos que antes habían gozado de una situación privilegiada.

Los diversos sectores no se vieron afectados con igual intensidad.[41] El proceso de apertura vino acompañado por una

---

la Organización Mundial del Comercio (OMC), nuevo organismo supervisor del comercio internacional que sustituiría al GATT.

[39] Creada el 27 de julio de 1989, la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (Compex) reúne al gobierno y a los exportadores para resolver los problemas operacionales. El Premio Nacional de Calidad instituido en 1989, el Premio Nacional de Exportación instaurado en abril de 1993, y el Sinpex (Sistema Nacional de Promoción de las Exportaciones), creado en noviembre de 1993, son estímulos suplementarios. No obstante, con frecuencia algunas prácticas burocráticas poco apropiadas obstaculizaron esos esfuerzos.

[40] Un amplio programa de desregulación se propone eliminar las disposiciones jurídicas que obstaculizan la competitividad y la libre competencia. En marzo de 1989 se crea la Unidad de Desregulación Económica de la Secofi a fin de preparar las modificaciones legales. El 1° de julio de 1992 se aprueba una ley que permite elaborar normas para los productos y los servicios disponibles en el país, sean o no de origen nacional.

[41] La modernización del sector financiero ocupa un lugar preponderante por su impacto sobre la estabilidad macroeconómica y por su papel en la orientación de los recursos hacia las actividades productivas. Las reformas constitucionales de los artículos 28 y 123 restablecen el régimen mixto en la prestación de servicios bancarios y de crédito.

serie de grandes reformas constitucionales. Además de la reforma del artículo 28 de la Constitución (aprobada el 8 de junio de 1990), que autorizaba la privatización de las instituciones bancarias, cabe citar la reforma de los artículos tocantes a las relaciones Estado-Iglesia (artículos 3, 5, 24, 27 y 130 de la Constitución, reformados el 18 de diciembre de 1991), y la ley de las asociaciones religiosas y del culto público (el 9 de julio de 1992). No cabe duda de que la reforma del artículo 27 (7 de febrero de 1992) representó una de las transformaciones más profundas realizadas durante el periodo de gobierno de Salinas. En cambio no se modificó la Ley Federal del Trabajo, pues el gobierno todavía necesitaba el apoyo del sector obrero para concluir sus reformas.

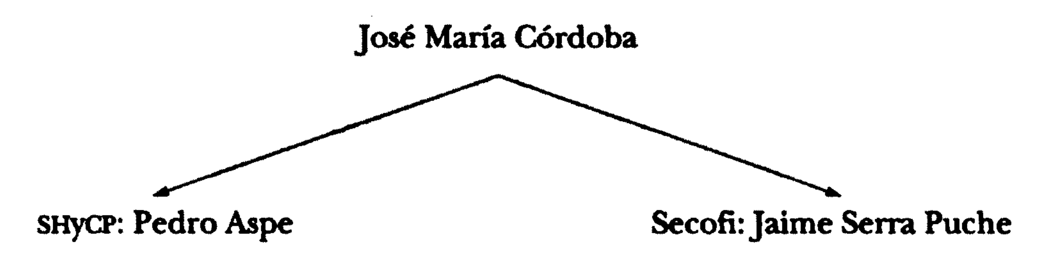
Los principales actores de las políticas económicas

En el seno de la administración pública central, una buena coordinación entre los diferentes actores evita en parte los problemas de la puesta en marcha del proyecto. Aseguran el seguimiento de esas políticas tres personajes principales: dos operadores de base en el plano económico, que son el secretario de Hacienda Pedro Aspe, el titular de Comercio, Jaime Serra Puche, y, además, el Secretario de Trabajo y Previsión Social, Arsenio Farell Cubillas.[42] Quien asumirá la coordinación general de las operaciones será José Córdoba Montoya, verdadero cerebro del proceso. La constitución de este equipo es funcional, pues entre los participantes no existe posibilidad alguna de enfrentamiento. Un solo hombre es candidato posible a la presidencia: Pedro Aspe. Los otros dos personajes fuertes del trío no tienen posibilidad constitucio-

[42] Encargado de "amordazar" inteligentemente a los sindicatos, si bien Farell debe preparar el terreno para fomentar otro tipo de sindicalismo y proponer una nueva ley federal del trabajo.

nal de pretender el puesto supremo.[43] La pirámide interna asegura el funcionamiento del modelo.

Gráfica 3
El núcleo decisional de las políticas económicas durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari



En este cuadro de las grandes políticas económicas se trazan las medidas aprobadas por el gobierno de Carlos Salinas. Sin establecer un repertorio de acciones colectivas o individuales de cada uno de estos sectores, rápidamente enunciaremos las reacciones y negociaciones de los principales actores afectados por aquellas transformaciones: los trabajadores, los patrones y los campesinos.

Para el gobierno, el sindicalismo es innegablemente un actor esencial de quien depende el éxito de aquella avanzada modernizadora. Las organizaciones sindicales son herramientas de control y el equipo en el poder no desea renunciar a unos instrumentos que han resultado bastante eficaces para evitar una crisis social mayor. ¿Cómo modernizar las relaciones sociales, cómo adaptarlas a un nuevo contexto que habrá de acelerar al TLC al tiempo que conserva una capacidad de control suficiente? Éste es el gran reto que se le plantea.

[43] Serra Puche es hijo de extranjeros y Córdoba se acaba de naturalizar. Farell Cubillas y Hank González no pertenecen al círculo allegado al grupo de la SPP, ambos son piezas útiles para la instalación del proyecto.

El equipo salinista diversifica sus estrategias y cambia la naturaleza de sus alianzas con el mundo del trabajo. Refuerza su influencia en los sindicatos oficiales que representan el centro de gravedad del sistema, marginándolos poco a poco.[44] De manera paralela, el gobierno sostiene en el Congreso del Trabajo la creación de una corriente sindical moderna, la Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios (Fesebes).[45] En particular, las posiciones adoptadas por esas instancias no son ajenas a las posiciones particulares de sus dirigentes, que han desarrollado un vínculo personal sea con el presidente Salinas, sea con alguno de sus allegados.[46] Por lo demás, Carlos Salinas instala nuevos organismos de protección para las clases marginadas (Pronasol Obrero), creando nuevas redes de lealtad y dependencia de las autoridades.

La marginación de los sindicatos ha afectado directamente su legitimidad, que se apoyaba en su capacidad de in-

[44] Al mismo tiempo que sigue apoyando a los sindicatos, Salinas trata de dividirlos para debilitar el núcleo del Congreso del Trabajo: la Confederación de Trabajadores Mexicanos. El gobierno replantea la política del empleo y de la protección social. La instauración del Sistema de Ahorro para el Retiro, basado en el principio de la capitalización individual y administrado directamente por los bancos y no por el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como la reforma del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), son ejemplos de debilitamiento del sindicalismo. Véase Y. Strillou, "L'évolution des relations professionnelles au Mexique: quelles issues à la crise du système corporatiste?", manuscrito, 1992, p. 175.

[45] Esta federación agrupa al Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), al de Telefonistas de la República Mexicana (STRM), al de los Trabajadores de la Educación (SNTE) y al de los pilotos (ASPA).

[46] Jorge Sánchez, dirigente del SME, apoya la candidatura de Salinas a la presidencia, aunque su sindicato no forme parte del sector obrero del PRI. El dirigente del Sindicato de Telefonistas, Francisco Hernández Juárez, elegido en 1987 presidente del Congreso del Trabajo, en 1988 apoya "a título personal" a Carlos Salinas de Gortari. Por último, Elba Esther Gordillo, que dirige el SNTE a partir de mayo de 1989, es allegada a Manuel Camacho Solís.

fluencia o de presión para obtener avances sociales. Ahora bien, la simbiosis orgánica del sindicalismo y del poder no sólo deja de ser eficaz para defender las posiciones adquiridas, sino que el Estado la utiliza para imponer su política económica y social por medio de instituciones tripartitas. Esa política permite el divorcio entre la protección y el control, las dos partes del pacto corporativista que hasta entonces se mantenían inseparables. En la medida en que los sindicatos continuaron desempeñando su papel, al tiempo que adoptaban nuevas funciones –controlar el mundo del trabajo– fueron obligados a flexibilizar las salvaguardias adquiridas desde los años cuarenta, forzados a controlar más y a proteger menos a sus bases. Para conservar su capacidad de control "superficial", el descrédito que padecen los obliga a aceptar en su seno una mayor heterogeneidad que, por lo demás, erosiona su poder.[47]

Por otra parte, las negociaciones sobre el TLC llevan esa doble lógica a sus últimas consecuencias. Lejos de favorecer mediaciones, de integrar a sectores excluidos o poco representados, la falta de tiempo lleva al gobierno a integrar en los comités de discusión a los sectores "modernos" del mundo del trabajo y de las esferas agrícolas, industriales, comerciales y financieras. La homogeneidad social entre el equipo gubernamental y los sectores modernos fortalece la similitud de ideas sobre las opciones por adoptar. Diversas comisiones y

[47] Y. Struillou asegura que esta crisis de legitimidad funcional –incapacidad de mantener la protección social– desemboca en una duda general sobre su legitimidad: dado que la sumisión al Estado ya no es redituable, los sindicatos se perciben como instrumentos de control que defienden sus privilegios y no los intereses de los trabajadores. El poder explota hábilmente ese sentimiento y logra realizar un verdadero *tour de force*: responsabilizar de la situación social del país a las organizaciones sindicales, a quienes la prensa (en gran parte controlada por el Estado) presenta como instancias arcaicas y corruptas; de ese modo se les considera obstáculos para la modernidad. Y. Struillou, "L'évolution des relations professionnelles au Mexique...", *op. cit.*, p. 177.

otras estructuras ligeras creadas con premura sustituyen en el ámbito decisional a las estructuras tradicionales. En lo sucesivo, las decisiones económicas se toma en las comisiones intersecretariales, interregionales e incluso internacionales, provocando el desplazamiento de importantes sectores. En fin, la integración de la región de América del Norte introduce nuevos actores –regionales– en un escenario cada vez más amplio. La eliminación de actores importantes y la aparición de esferas y actores diferentes lleva a suponer, al menos en el imaginario colectivo, que el país se ha convertido en un copartícipe pasivo que solamente ratifica decisiones tomadas en otras latitudes.

Dos políticas salinistas son objeto de especial atención por parte del sector sindical: el TLC y las probables modificaciones de la Ley Federal del Trabajo. En ambos casos, el sector obrero desarrolla las mismas estrategias.

El TLC opone el sindicalismo organizado en el Congreso del Trabajo al sindicalismo independiente.[48] Ante la falta de propuestas de los sindicatos sobre el proyecto de reformas a la Ley Federal del Trabajo, las discusiones se centran en torno al proyecto de la Confederación Patronal de la República Mexicana, cámara eminentemente conservadora.[49] El Ejecutivo sólo interviene en las juntas de conciliación y arbitraje

[48] El Congreso del Trabajo apoya la política de apertura y cooperación comercial con los vecinos del norte. Entre los sindicatos independientes, los núcleos más duros se oponen a ella de manera radical, en tanto que los demás grupos, por ejemplo el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), critican las modalidades según las cuales se negoció el tratado. Junto con algunos sindicatos canadienses, esos grupos forman una red que pretende proponer soluciones para evitar el *dumping* social.

[49] Sus proposiciones son las siguientes: salario por hora, flexibilidad en la contratación, movilidad de la mano de obra (movilidad geográfica y rotación en los puestos), promoción por rendimiento y antigüedad, favorecer la polivalencia, racionalización en el empleo del tiempo de trabajo y de los días laborables.

(comisiones tripartitas) de la Secretaría del Trabajo, a fin de determinar la nulidad o validez de las demandas obreras (huelgas justas, política salarial, etc.). El sector obrero –socio en los pactos pero muy afectado por las reformas– permanece sorprendentemente pasivo. Los frecuentes conflictos se encuentran bajo control, y pronto el grupo en el poder los recupera para beneficio suyo.

El poder ha entablado nuevas relaciones con los patrones, a quienes se considera el cuarto sector informal del PRI. De manera general, la política económica y social ha tratado de restaurar la competitividad de las empresas reduciendo los costos salariales y flexibilizando las relaciones sociales. El Estado y los patrones están de acuerdo en esos dos puntos, pero divergen en el ritmo y las modalidades de las reformas.

En materia industrial y comercial, las reformas salinistas influyen sobre el comportamiento que adoptan tradicionalmente los diferentes actores colectivos (las cámaras patronales). La posición de cada actor depende de sus capacidades exportadoras.

De ese modo se diferencian las grandes empresas trasnacionales de las grandes empresas mexicanas polivalentes, que alimentan tanto al mercado nacional como al mercado externo, a los pequeños y medianos empresarios, a los miniempresarios y a las empresas fronterizas.[50] Creada en junio de 1990, la Coordinación de Organizaciones de Empresarios del Comercio Exterior constituye un interesante ejemplo de cooperación entre el sector privado y el gobierno mexicano. Es-

[50] Los pequeños y medianos productores son aliados naturales del Estado mexicano en las negociaciones del TLC. Ubicados en la industria de bienes de consumo tradicionales, esperan que el TLC les ofrezca ventajas comparativas ante terceros países. Los empresarios muy pequeños se muestran mucho más reacios, pues producen sobre todo artículos baratos para los sectores populares mexicanos; en cuanto a los productores agrícolas, difícilmente serían favorables a un tratado que los pone a competir con socios demasiado fuertes.

te organismo fue el principal instrumento para representar de manera unificada los intereses heterogéneos de los empresarios mexicanos durante las negociaciones de los acuerdos comerciales con otros países, sobre todo en las relativas al TLC.[51] Cabe advertir que la COECE representa sobre todo los intereses de los medianos y grandes empresarios, aunque la inmensa mayoría de las empresas mexicanas son pequeñas o muy pequeñas. El "asociacionismo", es decir, la unión de los pequeños de acuerdo con distintas modalidades, podría permitirles beneficiarse con los cambios de escala en lo económico, lo social y lo político.[52]

La crítica más importante en contra de esa política económica y comercial se sustenta en que fue objeto de muy pocos debates públicos. Hubiera sido deseable discutir sobre las prioridades nacionales del desarrollo y los instrumentos necesarios para alcanzarlas. Como esas decisiones económicas fueron tomadas en cónclave, las autoridades simplificaron al máximo los razonamientos presentados a la opinión pública. La prioridad en la apertura, la desregulación y la eliminación de barreras proteccionistas son principios que no se sometieron a ninguna discusión. En efecto, en los círculos oficiales se invoca la regulación de los mecanismos del mercado como medio de ejercer presión sobre las empresas, de acelerar su modernización, mejorar su productividad y producir una nueva competitividad industrial. Finalmente, se invoca también el tema de la representación empresarial: reformar la ley corporativista sobre cámaras patronales y garantizar la cabal expresión de todos los sectores.[53]

[51] La COECE es conocida como la "cámara de al lado".

[52] La Secofi creó empresas integradoras y les ofreció apoyos fiscales, financieros y administrativos; lo cual recuerda las "industrias populares" de Luis Echeverría.

[53] Giménez Cacho, Luis E., "La hora de la política industrial", México, *Nexos*, núm. 202, 1994, pp. 61-62.

Las reformas industriales, comerciales y financieras se adoptaron sin dificultad pese a que tocaban cuestiones tabú que afectaban los intereses de obreros y patrones; la hábil utilización del corporativismo y la armoniosa relación entre las distintas secretarías interesadas y el coordinador general de la oficina de la Presidencia favorecieron la aceptación de los nuevos proyectos. Esa disciplina alentó la concertación intersecretarial de las organizaciones más implicadas en controlar las apuestas en torno a las cuales se restructuraron nuevas relaciones sociales; asimismo aseguró el adecuado ajuste entre las diferentes políticas sectoriales.

La reforma del Estado y la transición democrática

Las escisiones internas del PRI en 1986 y 1987, la formación del Frente Nacional Democrático y la difícil situación post electoral de 1988 demostraron la urgencia de una reforma política. Para funcionar de manera satisfactoria, el proyecto económico exigía actores más autónomos.

Desde su toma de posesión el nuevo jefe del Ejecutivo advierte el carácter "esencialmente político" de esa coyuntura: uno de los tres objetivos que el presidente asigna a su administración es la democratización. Pero en contra de las tesis radicales, el mandatario insiste en el carácter necesariamente progresivo del proceso democratizador. Cuando la transformación económica no permite el largo plazo, los cambios políticos tardan en producirse. La reflexión que inspira al presidente el proceso en curso en los países del Este lo orienta a elegir la *perestroika* en detrimento de la *glasnost*.

¿Cómo abrir suficientemente la economía del país y obligar a los diferentes actores sociales a adaptarse a las leyes del mercado sin asustar a los viejos cuadros del régimen y a los inversionistas extranjeros?

Se adoptan distintas medidas legislativas destinadas a reducir los poderes constitucionales del presidente de la República y a mejorar el equilibrio de poderes.[54] En realidad esas medidas contribuirán a fortalecer el papel del presidente en detrimento de ciertos "intermediarios" políticos o económicos. También otros mecanismos permiten abrir al régimen. La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *ombudsman* de la Nación, pretende redefinir las obligaciones y responsabilidades del Estado frente al individuo.[55] Sin embargo, la CNDH es sobre todo un elemento muy visible que depende directamente de la Presidencia de la República.

Pero el terreno de las elecciones es el que se escogerá como lugar privilegiado para la apertura democrática; los resultados de los sufragios del 6 de julio de 1988 hicieron de la transparencia electoral un verdadero imperativo.

Las reformas electorales salinistas

La reforma electoral es conducida en tres etapas: las dos primeras son consecuencia de las protestas que se elevan en el curso de las elecciones de 1988 y 1991; la tercera es producto directo del conflicto de Chiapas. En el plano político, aquéllas

[54] El presidente de la República deja de ser autoridad agraria (en beneficio de las asambleas ejidales y comunales y los tribunales agrarios, autónomos e independientes) y ya no interviene directamente en los nombramientos de consejeros ciudadanos del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE); la Comisión de Competitividad y el Banco de México adquieren su autonomía.

[55] El primer titular de la Comisión de Derechos Humanos, creada el 6 de junio de 1990, es Jorge Carpizo Mac Gregor, ex rector de la UNAM y titular de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien goza de fuerte prestigio personal. Su independencia partidista hace de él un hombre idóneo para dirigir la defensa de los derechos humanos en México.

son el resultado de las negociaciones entre el PRI y el PAN; la tercera surge de un arreglo entre el partido oficial y el PRD.

La primera reforma electoral del sexenio (octubre de 1989) es consecuencia de la elección que tuvo lugar el 6 de julio de 1988. Tras vehementes negociaciones y una intensa confrontación de puntos de vista, los dos grupos parlamentarios más importantes del Congreso, el PRI y el PAN, aprueban la primera reforma constitucional en materia de elecciones. La principal novedad es la creación del Instituto Federal Electoral, instancia depositaria de la autoridad electoral y responsable de la organización de las elecciones.[56] Sin embargo los candados principales no se abren: el gobierno y el PRI conservan la mayoría de representantes en el Consejo General y persiste el principio de autocalificación de ambas cámaras, tanto como la calificación final de la elección presidencial por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Se restringe la formación de coaliciones partidistas en tanto que el "principio de gobernabilidad" (el partido mayoritario en las urnas dispone del número de curules necesario para proponer y lograr la aprobación de las reformas constitucionales) asegura al PRI un control relativo del Poder Legislativo.[57] Las elecciones federales intermedias (renovación de la Cámara de Diputados y de la mitad del Senado) ponen a prueba esta reforma. La persistencia de problemas e irregularidades hace necesaria una segunda reforma electoral. El gobierno adopta un perfil bajo en el plano técnico, lo que equivale sobre todo a tender la mano al PAN para obligarlo a

[56] El IFE sustituye a la Comisión Federal Electoral e integra el nuevo Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales. Aprobado el 14 de julio de 1990 por 85% de los legisladores, ese código promueve la idea de un servicio electoral profesional.

[57] Las reformas a la Constitución exigen la obtención de dos tercios del total de los votos. El partido político que dispone de la mayoría de representantes electos y alcanza una votación superior a 35% obtiene la mayoría calificada.

seguir en el juego. Se mantienen la estructura, las facultades y el funcionamiento de los organismos electorales y fortalecen a los funcionarios electorales en detrimento del partido.[58]

Ambas reformas representan una apertura controlada del sistema electoral. Antes que nada, plantea que se repartan de manera un poco más equitativa los puestos entre algunas fuerzas partidistas. Desde la óptica presidencial, las evidencias del éxito de los cambios políticos son sobre todo las modalidades que acompañan a la elaboración y la aprobación de ambas reformas. En efecto, que las enmiendas constitucionales emanen de una propuesta de diferentes partidos políticos y no del Ejecutivo, como ocurría con anterioridad, simboliza el éxito de la concertación en el terreno electoral y la naciente apertura del sistema.[59]

El conflicto que estalla el 1° de enero de 1994 en Chiapas debilita un tanto al gobierno de Carlos Salinas de Gortari; lo obliga a abrir aún más el sistema electoral. El acuerdo de paz firmado por todos los partidos el 27 de enero a instancias de Luis Donaldo Colosio es el primer paso que se da en este sentido.[60] Pese a las reticencias del PAN, se pone en marcha la ter-

[58] La calificación de ambas cámaras –salvo la calificación de la elección presidencial– corresponderá en lo sucesivo al IFE.

[59] Entre los cambios más importantes cabe mencionar la cuota máxima de 315 diputados (de mayoría o de representación proporcional) para el partido mayoritario, la duplicación del número de senadores, el financiamiento de las campañas, el acceso a los medios de comunicación y la aceptación de observadores nacionales. Por último, se reforma el artículo 82 constitucional, abriendo la candidatura presidencial a los hijos de extranjeros a partir de 1997.

[60] La siguiente reforma deberá incluir varios puntos: la imparcialidad de las autoridades electorales, la confiabilidad del padrón electoral y de las credenciales de elector, el acceso permanente a las bases de datos del Registro Nacional de Electores, y la auditoría externa del padrón. También deberá propiciar la equidad en el acceso a los medios de comunicación, la revisión del sistema de financiamiento de los partidos políticos al término del proceso electoral, así como la de la reciente reforma del código penal,

cera reforma electoral bajo la dirección de Jorge Carpizo Mac Gregor, titular de la Secretaría de Gobernación desde el 12 de enero de 1994. En el capítulo siguiente examinaremos los resultados de esa última reforma.

El núcleo decisional en materia política

Mientras las reformas económicas se aprueban sin problema, las cuestiones políticas suscitan fuertes polémicas. Los actores son más recalcitrantes y proclaman su autonomía frente a la Coordinación de la Presidencia dirigida por José Córdoba Montoya.

El vaivén de secretarios de Gobernación (tres en el término de un sexenio) manifiesta la gran inestabilidad del equipo político, que contrasta con la permanencia del personal económico.[61] Que ninguno de los secretarios de Gobernación sea verdaderamente hombre de la SPP, aunque hayan gozado de la confianza del jefe de la nación, revela el papel secundario de esa dependencia. Tal desventaja inicial era difícil de superar en la carrera por la sucesión. En cambio, la presidencia del partido (durante la primera mitad del sexenio) y el gobierno de la ciudad de México son confiados

---

y la creación de un tribunal "fiscal" especial para perseguir los delitos electorales.

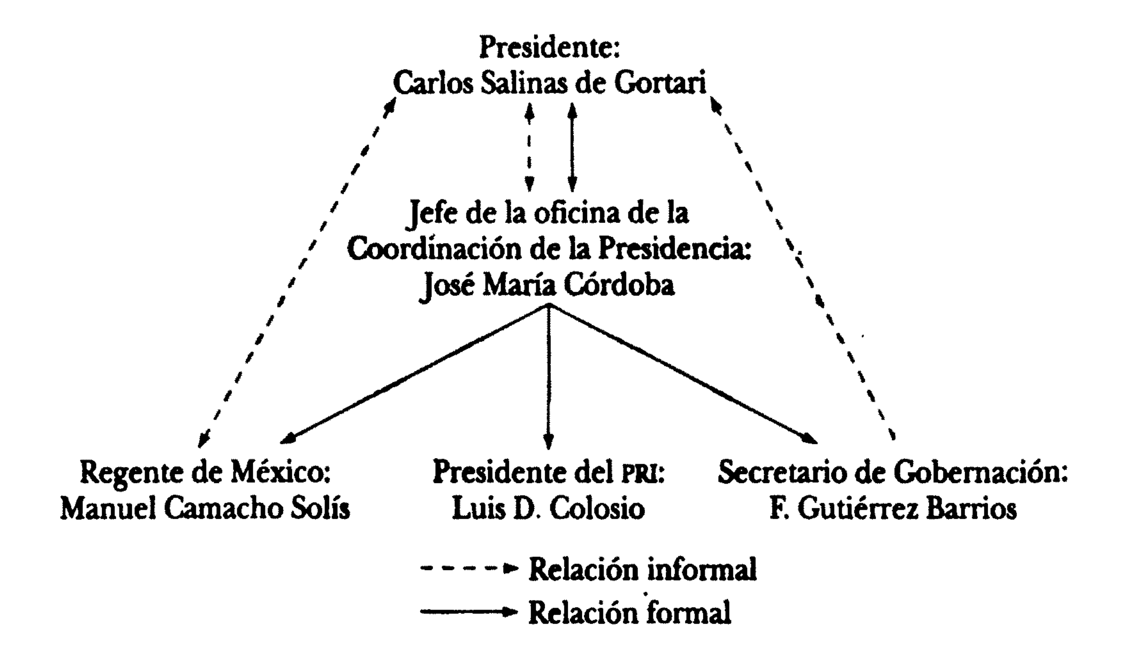
[61] El primero, Fernando Gutiérrez Barrios, militar de formación, realizó la mayor parte de su carrera en la Dirección Federal de Seguridad de la Secretaría de Gobernación. Hábil político, Gutiérrez Barrios desarrolla una red personal muy importante a partir de su puesto en la secretaría y es potencial candidato a la sucesión presidencial. Se le sacrifica en beneficio de Patrocinio González Garrido: gobernador de Chiapas y hombre de confianza de Salinas, es un hombre exento de ambiciones presidenciales. El levantamiento de Chiapas lo obliga a renunciar en beneficio de Jorge Carpizo Mac Gregor, director de la CNDH, quien es famoso por su neutralidad partidista y reputado como "hombre de principios".

a dos íntimos de Carlos Salinas, Luis Donaldo Colosio y Manuel Camacho Solís, respectivamente. El régimen necesita dos formas diferenciadas de legitimación. La primera pasa por la reconquista de la legitimidad electoral (gracias a un partido renovado y más creíble) y la segunda por la recuperación del Distrito Federal, centro político y administrativo del país caído en manos de la oposición en las elecciones del 6 de julio de 1988.

Durante años la Secretaría de Gobernación fue un verdadero contrapeso de la Presidencia de la República. A modo de conservar su propio poder y de no dividir ni desequilibrar de antemano a su equipo otorgando a uno de sus miembros un puesto central, Salinas decide dividir el poder político en tres instancias: la Secretaría de Gobernación, el gobierno de la ciudad de México y el partido. La Coordinación de la Presidencia debe tener bajo su mando a esas tres instancias. En el centro de las decisiones y de lo intersecretarial, la Coordinación de la Presidencia de la República recibe y procesa las informaciones que le llegan de las diferentes células administrativas y políticas. Esa decisión tiene un alto precio; la definición de las políticas ha de pasar por varias instancias que pronto serán rivales aunque el campo de acción de cada cual se haya delimitado con antelación. Esta competencia no debería darse dado que los tres organismos dependen de la Coordinación de la Presidencia. Sin embargo, a diferencia del gabinete económico, el gabinete político no aceptará nunca plegarse a los dictados de aquel francés naturalizado en fechas recientes. Por ejemplo, don Fernando Gutiérrez Barrios, primer secretario de Gobernación, político consumado y fino conocedor de las cuestiones de seguridad nacional por haberse ocupado en ellas, pronto se desprenderá de esa sumisión impuesta. Será sacrificado en 1992.

En el organigrama clásico, Gobernación y el PRI son las dos esferas de lo político (con sus corolarios: Trabajo y Educación). Ahora bien, a partir de 1989 otros laboratorios to-

Gráfica 4
El núcleo decisional en materia política
durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari



marán la estafeta. En adelante la Secretaría de Gobernación se constituirá, como las otras secretarías, en un centro de operaciones técnicas a las órdenes de José Córdoba, sin contar con que resentirá la creciente influencia de Otto Granados Roldán, director general de Comunicación de la Presidencia y "portavoz del jefe de Estado", en detrimento del jefe de la política interior.[62]

Los acontecimientos de 1994 revelan una notable insuficiencia organizacional en materia de seguridad de la nación: en parte son fruto de esa carencia de armonía institucional.

[62] M.A. Rivera, *La Jornada*, 02/01/96.

LA REFORMA DEL ESTADO Y LA POLÍTICA SOCIAL

Entre las políticas sociales emprendidas durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el Programa Nacional de Solidaridad es pieza clave para el proyecto de reformas del jefe de la nación. "Gracias al Pronasol, el Estado pone nuevamente su bandera en las partes más marginadas del territorio y busca un nuevo acceso con los ciudadanos."[63]

El Pronasol subraya la articulación entre las políticas sociales y las políticas económicas, ajustándose a las nuevas dimensiones del Estado. Diseñado y organizado, desde el principio por el Ejecutivo, el programa representa un hito importante en la reorientación de las políticas sociales, pues rompe con la manera en que se había concebido en México el Estado de Bienestar (*Welfare State*).[64] Provoca reacciones encontradas: sus promotores le hacen alabanzas (la nueva relación entre el Estado y la sociedad) en tanto que sus detractores lo condenan implacablemente (como un medio de reafirmar la legitimidad política y social del gobierno recuperando o conservando al mismo tiempo votos a favor del PRI).

Para entender las innovaciones que trae aparejadas su modo de funcionamiento, recordemos las modalidades de operación de las políticas sociales aplicadas por tradición.

[63] D. Pécaut y M.F. Shapira, "La recherche d'une nouvelle légitimité: le Programme National de Solidarité", *Problèmes d'Amérique latine*, núm. 5, abril-junio de 1992, p. 92.

[64] La Comisión del Pronasol se crea el 6 de diciembre de 1988. Persigue tres grandes objetivos: mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales más desprotegidos (solidaridad para el bienestar social), estimular un desarrollo regional equilibrado, y crear las condiciones para el mejoramiento del nivel de vida de la población (solidaridad para el desarrollo regional). También fortalece la participación y la gestión de las organizaciones sociales y de las autoridades locales (solidaridad para la producción). Consejo Consultivo de Pronasol, 1991.

El Pronasol: una política al tenor del "liberalismo social"

El régimen nacional revolucionario combinaba dos modelos de políticas sociales: un "bismarckismo" latinoamericano en que los beneficiarios de los programas deben pagar parcialmente los servicios ofrecidos, y un "beveridgianismo" en que los servicios financiados por los impuestos cubren a toda la población. Esta estrategia de universalización asignaba funciones precisas a los diferentes actores: los usuarios debían apoyar políticamente al régimen y los sindicatos asumir la mediación entre el Estado y los beneficiarios. Por eso solían confundirse la canalización de la demanda social y la representación política.[65] Esas políticas sociales estaban estrechamente enlazadas con el modelo de desarrollo económico (promover el consumo) y con el sistema político (cimentar la cohesión social y la legitimidad del Estado). De manera paralela, el Estado aceptaba establecer, mantener y ampliar los servicios sociales a todas las capas de la población.[66]

Las medidas que obedecen al propósito de enfrentar la crisis económica de 1982 obligan a redefinir la función del Estado. En efecto, al desligarse del desarrollo económico, el Estado reduce sus intervenciones proteccionistas (la política social estimulaba el crecimiento). El intervencionismo ya no tiene ninguna función legitimadora.

La reforma del Estado trae consigo un cambio radical; en adelante su acción ha de "favorecer oportunidades [...], atem-

[65] Las mediaciones políticas y sociales se centralizan en corporaciones sectoriales ligadas al partido oficial; dada la relación simbiótica que une al partido y al gobierno, esas mediaciones se encuentran vinculadas al gobierno y por esa vía al Estado.

[66] Pese al carácter globalizador de esas políticas, su presupuesto fue insuficiente. Desde fines de 1970 el porcentaje del gasto dedicado al desarrollo social en relación con el gasto público federal ha seguido una curva constantemente descendente: pasa de 25% en 1976 a 10% en 1998.

perar los efectos de la crisis y de la transición hacia el nuevo modelo de desarrollo".[67] La nueva racionalidad postula la rentabilidad en el ejercicio del gasto público. A partir de entonces se aconseja insistentemente la inversión en recursos humanos "desde el punto de vista humano pero también estrictamente económico".[68] El mejoramiento de la educación y la alimentación favorecen la capacidad técnica, el aumento de la productividad y el abatimiento de la mortalidad. La crisis agudiza la necesidad de utilizar nuevos criterios de distribución del ingreso social y de establecer otras modalidades de ejercicio. La búsqueda de la eficiencia en el ejercicio del gasto social se manifiesta en la aplicación de una política selectiva y restrictiva; se privilegian los programas orientados y dirigidos a grupos de beneficiarios definidos con claridad.

Por una parte, el Pronasol caracteriza a un Estado que ha trocado su carácter paternalista por un papel solidario. La idea de solidaridad surge en la mente de Salinas a partir de las consecuencias del terremoto de 1985. Lejos de ser sinónimo de universalidad, induce una gran selectividad. Los programas tienen destinatario: sólo pueden beneficiarse con ellos los más desposeídos. Esa selectividad debería garantizar una gestión y una eficacia óptimas. Por otra parte, las nuevas modalidades de su inserción social pretenden echar a andar –e incluso acelerar– la transición de las formas de representación social y política. Finalmente, la reforma económica favorece a los triunfadores: muchos de los "perdedores" (sectores industriales, empresas e individuos) serán sacrificados en aras de la modernización. Anteriormente el individuo ganaba desde un principio en perjuicio de la colectividad, con suma frecuencia a costa de un gasto público desenfrenado. Toda la economía se mostraba terriblemente ineficaz ante los

[67] Carlos Salinas de Gortari "Segundo Informe de Gobierno", mimeo.
[68] Banco Mundial, *Informe*, 1988, p. 80.

conflictos externos. En cambio, el nuevo modelo promueve el beneficio de la comunidad en perjuicio de lo individual: es condición de supervivencia luchar en una competencia desenfrenada. Por lo demás, dado que el crecimiento en sí no garantiza la desaparición de la pobreza, es necesaria una política social bien orientada (y no únicamente basada en el gasto público deficitario).

Lo primero es la búsqueda de la eficiencia. Preconizada como elemento central de ese programa, en realidad la participación social es sólo un instrumento al servicio de la gestión social de los sectores en decadencia. Es el correlativo indispensable, pero temporal, de la nueva política económica, cuyos frutos únicamente se cosecharán en el mediano plazo. La búsqueda de la eficiencia y la participación social retoman los principios operacionales que el grupo de la SPP había aplicado desde 1982 en la administración pública: la planeación y la concertación. La planeación es elemento esencial para la buena marcha del programa y la detección de las necesidades hasta la evaluación final del programa específico. Pero sólo puede ofrece buenos resultados si va asociada a una política de concertación, que implique la participación comunitaria.[69]

Esta nueva modalidad administrativa hace posible identificar a los líderes naturales de las comunidades, lo que debe permitir la creación de nuevos canales de mediación social en lugar de las antiguas redes territoriales priistas.[70] Los co-

[69] Cada proyecto está a cargo de un comité, al cual designa una asamblea (organizada de manera espontánea, a petición de un delegado del Pronasol, o de un representante municipal). El comité y el coordinador general del Pronasol del estado toman una decisión consensuada sobre cada proyecto, con el propósito de aumentar la eficiencia técnica. Por otra parte, la población se responsabiliza financieramente de una parte de las obras. Los comités sugieren los trabajos prioritarios y contribuyen a su realización.

[70] En cada estado, un delegado del programa que dispone de un aparato administrativo ligero (80 personas en Guerrero) se encarga también

mités son una manera de infundir nueva vida a las redes de sociabilidad que la crisis ha debilitado singularmente, pero también un modo de recuperar terreno perdido en los barrios periféricos de las grandes metrópolis, en donde las organizaciones independientes se establecieron entre los años setenta y ochenta.[71] El nuevo tipo de gestión que desarrolla el Pronasol, confiando a los beneficiarios las tareas administrativas, favorece nuevas modalidades de integración social. Se espera recuperar valores ancestrales, establecer la responsabilidad individual en un marco comunitario, y estimular las formas democráticas de decisión "horizontal" en el seno de pequeños grupos, los comités de escuela, de barrio y de colonia. Desde luego, este proceder contrasta con los cuadros verticales y rígidos de la administración en que la multiplicidad de instancias, células administrativas, modalidades técnicas y formalidades cubren la demanda con un manto administrativo.

Empero, por otra parte el Pronasol fortalece el regreso del centralismo presidencial. "Tras veinte años de intervención tecnocrática y sectorial, por medio del Pronasol vuelve a imponerse un estilo de acción más político".[72] En efecto, el

---

de la coordinación local. Ese dispositivo se sustrae en principio a la influencia de la burocracia ordinaria del PRI. Los jóvenes agentes locales y los cuadros del Pronasol se reclutan entre grandes viveros de estudiantes de izquierda. En el ámbito local, los comités de solidaridad (en principio) no son partidarios. Representan una manera de instaurar una estructura paralela a la organización que controla el PRI, lo cual tiene un impacto evidente en el momento en que el partido se ha devaluado. Véase D. Pécaut y M.F. Schapira, "La recherche d'une nouvelle légitimité: le Programme national de solidarité", *op. cit.*, p. 95.

[71] El Movimiento Urbano Popular (MUP) fue formado en base a comités vecinales o a Comités de Defensa Popular (CDP) para organizar a los más desprotegidos.

[72] D, Pécaut y M.F. Schapira, "La recherche d'une nouvelle légitimation: le Programme national de Solidarité", *Problèmes d'Amérique latine*, 5 (nvelle série), p. 93.

presidente se compromete de manera directa: multiplica las giras por todos los estados, se esfuerza por visitar la mayor parte de las comunidades; Carlos Salinas de Gortari quiere responsabilizarse personalmente de la buena marcha del programa. Carlos Rojas, coordinador general del Pronasol, tiene jerarquía de subsecretario de Estado. Adscrito formalmente a la Secretaría de Programación y Presupuesto (luego a Sedesol a partir de 1992), en realidad depende directamente de la Presidencia. El Pronasol tiene el propósito restaurar la cultura del México tradicional, casi del México prehispánico: trata de reanimar los lazos de socialización comunitaria y de colocar en un pedestal al *Tlatoani*, objeto de verdadera veneración. Por lo demás, el financiamiento, la gestión y la evaluación de sus costos son producto de los cálculos más modernos que existen, ¡como que los hace el Banco Mundial!

En la medida en que define y jerarquiza la demanda de espacios restringidos para presentarla a instancias administrativas, ese mecanismo disminuye la posibilidad de politizarla en términos tradicionales.[73] Esta particular canalización de la demanda cambia la relación con el servicio prestado; por lo tanto restringe la posibilidad de un conflicto generalizado. En ese sentido, esta nueva política responde a criterios de eficiencia. Pero el Pronasol es gigantesco: administra una cantidad impresionante de programas, establece nexos con los grupos sociales, las comunidades, las iniciativas ciudadanas, alcanza diferentes esferas político administrativas (federación, estados y municipios) y tiene un impacto evidente en la gobernabilidad y la estabilidad en el marco de los cambios que afectan a la sociedad mexicana. El crecimiento exponencial de los campos que cubre genera el riesgo de subordinar los criterios de eficiencia social y de privilegiar los criterios

[73] Véase S. Gordon, "La política social y el Pronasol", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, 1993, p. 362.

políticos. En otras palabras, por una parte el Pronasol puede resultar atractivo porque restablece los viejos vínculos que caracterizaban la relación Estado-sociedad del régimen posrevolucionario; por la otra, el Estado puede dejarse seducir por la idea de transformar al Pronasol en un desván en donde se eleven los niveles de bienestar al tiempo que se abate la pluralidad política. Ahora bien, esta lógica parece haber topado con sus propios límites.[74]

Una evaluación crítica del Pronasol

El Pronasol revela la existencia de una política de redistribución activa y consciente que pretende limitar los efectos sociales de la desigualdad cuando no basta la elevación de las tasas de crecimiento económico. En ese sentido, el programa modifica el concepto de política social y representa un paso adelante. Si el futuro desafío de México consiste más que nunca en integrar a todos los mexicanos a la dinámica productiva, el Pronasol no puede seguir siendo el único instrumento de política social orientado a eliminar la pobreza. Ahora bien, su fantástico crecimiento durante la gestión salinista y su creciente institucionalización permiten pensar que es proclive a absorber y sustituir a todos los demás programas, tanto como a representar la política social del gobierno; los demás programas, por ejemplo Conasupo, acabarán privatizándose.

Sin embargo, el Pronasol plantea por lo menos tres tipos de problemas: los programas no siempre buscan respaldar las capacidades más importantes, los recursos y las acciones no siempre están destinados a los más pobres y, dígase lo que se diga, el Pronasol se basa en un concepto centralista y vertical.

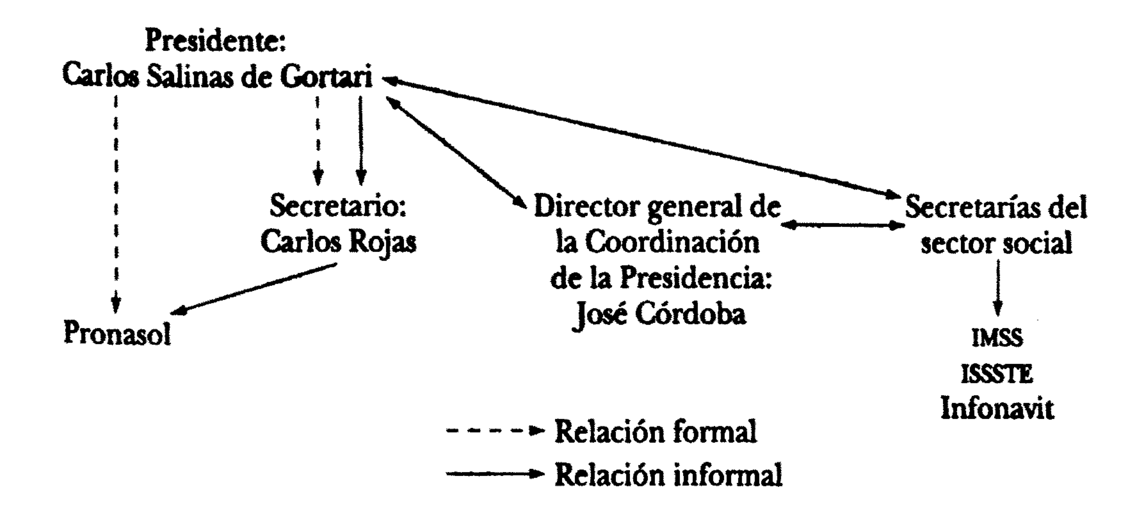
[74] *Ibid.*, p. 363.

Conservarlo en su concepción original puede contraponerse a los ensayos de federalización fiscal y política. La administración del Pronasol genera importantes conflictos entre los delegados de Solidaridad y los presidentes municipales. Con frecuencia obstaculiza la autonomía de los municipios, les resta importancia o les impide ser contrapesos eficaces de los poderes federales y estatales. Si la reforma se propone verdaderamente la federalización del sistema político, tiene que abordar el problema de la descentralización de recursos, incluso los de Solidaridad.

Para terminar, a semejanza de la política económica, la política social se beneficia con la cohesión del equipo dirigente. A decir verdad, esa política lleva el sello personal del jefe de la nación. Además del Pronasol que es su criatura, los organismos tradicionales (Infonavit, IMSS, ISSSTE, etc.) se ponen en manos de hombres de confianza del presidente.[75] En efecto, la verdadera legitimación de esa "reforma del Estado" pasa por la adecuación de las políticas sociales que deben ser un paliativo a los excesos derivados fatalmente del nuevo modelo económico. La reorganización de los institutos sociales (que a menudo implica su privatización) también representa un golpe asestado al viejo sindicalismo, del cual ellos eran sus principales feudos.

[75] Emilio Gamboa Patrón es primero director general del Infonavit, luego del ISSSTE; Genaro Borrego asume la dirección del IMSS. Emilio Lozoya Thalman, amigo de juventud de Carlos Salinas y Manuel Camacho, dirige durante un tiempo al ISSSTE. Las estructuras ligeras que dependen directa o indirectamente de la Secretaría de la Reforma Agraria (por ejemplo Procampo) están en manos de allegados a Salinas. Los dos grandes feudos de la política social, la Sedue hasta su desaparición y el Pronasol se dejan en mandos seguros: Patricio Chirinos y Carlos Rojas, respectivamente. Sedesol, que encabeza a organismos y políticas públicos que hasta entonces estaban dispersos se le confía al heredero de Salinas: Luis Donaldo Colosio. Todos sin excepción son economistas que comparten las ideas generales del jefe del Ejecutivo sobre la restructuración del Estado y sus implicaciones económicas y sociales.

Gráfica 5
El núcleo decisional de las políticas sociales
durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari



Conclusiones

La introducción del nuevo credo, verdadera revolución copernicana de la función social de Estado, teóricamente rompe —en el discurso pero también en la práctica— con las antiguas modalidades. Se trata de un peligroso salto al vacío: el interés por desplazar de manera inexorable a los viejos políticos en aras de un modelo de gestión más racional, sin antes contar con suficientes cuadros modernos, obliga al gobierno salinista a actuar en dos registros y, con frecuencia, a aplicar reglas que el nuevo proyecto reprueba abiertamente.

Más que cualquier otra, la gestión salinista ha realizado un magistral esfuerzo de persuasión a fin de lograr la aprobación de su proyecto: tenía como meta vencer la inercia del grueso de la población, la resistencia de aquellos cuyos intereses se han visto afectados, y también para seducir a los indecisos entre las élites mexicana e internacional. Aunque ello no garantice que se haya captado el mensaje, el alcance de los

nuevos programas depende en gran parte del éxito logrado al penetrar y transformar el capital cultural de la población.

Desde luego que habiéndose definido las grandes líneas del proyecto más de diez años atrás, Salinas no está dispuesto a hacer en lo esencial la menor concesión. No obstante, dados los numerosos obstáculos (o resistencias) que debe salvar la implementación del proyecto, el Ejecutivo tiene que adaptarse a las nuevas restricciones e integrar constantemente los nuevos parámetros a las variables del problema. En particular, el presidente debe actuar constantemente en dos registros: inventar soluciones para el corto plazo y mantener el rumbo en un lapso más prolongado. Al mismo tiempo, el mandatario desarrolla un estilo de gestión que utiliza a fondo la flexibilidad y la informalidad para aumentar la sensación de incertidumbre de los diferentes actores. Todos estos procedimientos son poderosos medios que obligan a actuar, a desmovilizar intereses, alianzas y mentalidades. Flexibilidad, rapidez, y movilidad forman una preciada liga para luchar contra una institucionalización demasiado pesada. No obstante, su uso plantea problemas. Como ejemplos de un presidencialismo todopoderoso, son fruto de un sistema considerado caduco en otros planos (por ejemplo, el económico y el financiero). Ahora bien, cuando se trata de atender situaciones potencialmente conflictivas se aceptan sin rubor. Por lo demás, el gobierno sufre los contragolpes de esas zonas de incertidumbre que él mismo abre en todos los frentes. Acorralar al adversario para que actúe no garantiza que siempre se puedan prever sus respuestas. Además, esas tácticas son un poderoso obstáculo para la continuidad de las políticas públicas a causa del cambio de personal, de las comisiones, y de otras estructuras de organización. Este conjunto de actitudes varía de acuerdo con el campo de aplicación: las decisiones económicas y políticas parecen estar reglamentadas por normas distintas. Si bien en economía se privilegia una misma línea de conducta, en cambio para los asuntos parti-

distas, asociativos y electorales se prefiere mantener un "vaivén" constante. Esta actitud, denunciada con frecuencia por los partidos de oposición y por la prensa, permite entrever el carácter precario de un gobierno que baila en la cuerda floja. Además, si la "flexibilidad" y la "informalidad" fueron sumamente eficaces en México se debió a que estaban respaldadas por una enorme permanencia institucional. Desde el momento en que el inmovilismo institucional se pone seriamente a discusión, jugar con la informalidad puede resultar peligroso cuando se carece de una sólida base de sustento.

Por otra parte, el proyecto modernizador que había sido objeto de un largo estudio y de un arduo esfuerzo colectivo se ve afectado de pronto –en su naturaleza y su alcance– por la introducción de un parámetro que no se había previsto en un principio. A partir de la segunda mitad de la gestión salinista el calendario político nacional queda sometido a los imperativos de la firma del TLC; la procuración de redes y alianzas con los sectores clave de la economía, nacionales e internacionales, destaca entonces en detrimento de otros sectores. Paralelamente, el afán de impulsar, cueste lo que cueste, el *fast track* como mecanismo para acelerar la firma del tratado antes de fines del sexenio puede provocar el divorcio entre la regulación de las políticas sectoriales que favorece el tratado y las medidas de legitimación del régimen que éste podría debilitar. Por lo demás, pese a la retórica oficial, no está en absoluto escrito que el modo de adecuación del TLC favorezca una mayor integración de los diferentes grupos sociales, ni que permita al grupo salinista enmarcar mejor el cambio de paradigma. Para terminar, el TLC es producto de los debates y las reflexiones de un núcleo muy pequeño, incluso dentro del grupo de la SPP.[76]

[76] José Córdoba fue su artesano principal, el "teórico" del nuevo paradigma instituido en 1982, paradigma que Leopoldo Solís buscó inútilmente. Entrevista con Miguel Ángel Tamayo, mayo de 1995. Hubo una

Nunca será objeto de un debate nacional o de algún referendo.[77]

Sobre los problemas de fondo, la implantación del nuevo paradigma conlleva la modificación de muchos artículos constitucionales. Las reformas más notorias son las de la estructura agraria y de las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Pese a la reputación de los priistas como hombres sin verdadera ideología, para ellos ciertos temas son realmente tabúes. El hecho de forzarlos a expresar un voto contrario a sus creencias tiene un costo político que no siempre es perceptible en primera instancia.

Por último, sin considerar que su predecesor, Miguel de la Madrid, había emprendido el cambio de políticas sin modificar los referentes conceptuales, Salinas lleva su lógica al extremo y transforma el parámetro cultural en que se respalda el sistema político: el nacionalismo revolucionario.[78] Ahora bien, al introducir una nueva retórica –el liberalismo social– el presidente pretende imprimir una ruptura definitiva con el pasado y, paralelamente, dejar su huella en la historia. Estos gestos acumulados llegan a ocasionarle un grave dolor de cabeza a fines de la administración.

---

serie de reuniones organizadas por el Senado de la República (LIV Legislatura) en el llamado Foro Nacional de Consulta, cuyas memorias se publicaron en tres tomos.

[77] En síntesis, el grupo de la SPP sigue el mismo método que el utilizado en la construcción europea a partir de 1951, pues sólo al aprobarse el Tratado de Maastricht se organizó un referendo. Por consiguiente, la internacionalización del capital financiero no tiene repercusión alguna en la internacionalización de la gestión política.

[78] Durante su gestión, De la Madrid conserva la idea de "nacionalismo revolucionario" y reitera su adhesión a los principios de la ideología de la Revolución. En septiembre de 1995, cuando Carlos Salinas de Gortari vive desterrado en Montreal, De la Madrid, en un coloquio organizado en Tijuana, reprueba el concepto de "liberalismo social" en beneficio de lo ortodoxo: el "nacionalismo revolucionario".

La aplicación y luego la gestión de las nuevas políticas manifiestan la profundidad de los cambios que se imprimen al orden social existente. No obstante, el proyecto sólo podrá dar frutos en el largo plazo, pues depende en gran parte de la llegada de nuevas generaciones, educadas de acuerdo con principios diferentes. Por lo pronto, su éxito se fundamenta en la disposición de los distintos modos de acción organizacionales. Pero no sólo el tejido social se deshilacha gravemente; las escisiones amenazan con corromper al equipo de la SPP, cuyas riñas internas no se habían dado a conocer hasta entonces.

Además de la sombra de la sucesión –separador poderoso y al parecer inevitable– ¿qué otros factores alentaron aquella división que no tardó en hacer de los miembros del grupo de la SPP hermanos-enemigos?

III. LA SUCESIÓN Y LA ESCISIÓN DEL GRUPO SPP

La reforma del Estado no era un simple proyecto sexenal. Por su pretensión de redefinir el papel y el lugar de los diferentes mecanismos del sistema, fue concebida para el largo plazo. Lo que hizo la gestión salinista en sí fue poner las bases para la transformación. La misión de su sucesor consistiría en consolidarla; el éxito o el fracaso de este cambio descansaría sobre sus hombros y sobre los de Salinas, lo cual explica la importancia que concedía el jefe del Ejecutivo a la designación de su sucesor.

¿Qué presiones –coyunturales pero también estructurales– pesan sobre ese proceso electoral?, ¿cuáles fueron los cálculos efectuados por los principales actores interesados en este proceso?, ¿cuáles son las repercusiones inmediatas?

Presiones sobre la sucesión de Carlos Salinas

Las presiones estructurales del proceso de sucesión

El presidente es el gran elector. Esta realidad determina el sentido de los cálculos y de las negociacionesque los diferentes actores llevan a cabo en su entorno político administrativo.

Las modalidades que rigen la designación del candidato son misteriosas; sin embargo se ajustan a una agenda muy precisa que empieza con el sexenio, se amplía a partir de la

segunda mitad del mandato, y ocupa toda la atención de la escena política luego del cuarto informe que dirige el primer mandatario a la nación. En otras palabras, el quinto año se concentra por entero en ese proceso: es una limitación nada despreciable porque canaliza el campo de acción de los principales responsables de las decisiones. Paralelamente es un divisor importante en el equipo presidencial, cuyos miembros se agrupan en pequeños clanes alrededor de los aspirantes más fuertes. Por esa razón, la coherencia y la unidad de las grandes políticas del Ejecutivo se resienten enormemente; una de las tareas esenciales del primer mandatario consiste en encontrar los mecanismos adecuados para reunir constantemente a sus subordinados, que se desgarran unos a otros.

Ese largo periodo en que se enfrentan los precandidatos se conoce con el nombre de "tapadismo". Adivinar quién será el bueno equivale a adivinar *quién* está en la mente del Ejecutivo, que desde luego envía mensajes cruzados para complicar la tarea. Es el juego más difícil para todo miembro de la clase política (y para los principales actores sociales); es también el más apasionante por ser el más redituable. Las recompensas y los castigos corresponden a la medida de la dificultad; nunca son definitivos sino sólo sexenales, pues el juego vuelve a empezar al quinto año de la administración siguiente.

El destape lleva al paroxismo esa gigantesca tensión social; va seguido inmediatamente de "la cargada" que debe reconciliar a la familia priista.[1] Los principales aspirantes se precipitan a congratular al feliz vencedor y se comprometen a apoyarlo. La "cargada" es también la segunda oportunidad

[1] Todos los miembros de la "familia revolucionaria" se reconcilian alrededor del candidato designado y se comprometen a apoyarlo en contra de sus adversarios partidistas.

que se brinda a los perdedores, quienes pueden tratar de negociar hábilmente su futura posición a cambio de otorgar su apoyo en el transcurso de la campaña electoral.

El "destape" es también el momento culminante de la fuerza, del poder y de la autoridad del Ejecutivo: el presidente de la República actúa como monarca. Paradójicamente, la designación del sucesor representa "su canto del cisne". Desde ese momento el jefe de la nación pierde de manera automática casi todo su poder. Entonces llega el periodo más frágil del sexenio: la falta de un poder real durante un año. El Estado es bicéfalo: el presidente saliente agoniza en tanto que el futuro mandatario, que aún no ha sido elegido, carece de poder formal.

El "destape" a la mexicana es un libreto concebido a la manera del drama y de la catarsis: es un periodo complejo que trae consigo una pequeña crisis política. En ese sentido, esta etapa favorece la formación de facciones.

Las restricciones coyunturales

Pese a que se ajusta a un ritual formalmente preciso y minucioso, cada sucesión presidencial es única en sí; refleja la coyuntura económica, política y social nacional e internacional y responde a los problemas más importantes (o más visibles) que la administración saliente deja como herencia.

Dos parámetros precisan el telón de fondo de las elecciones de agosto de 1994: la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá y el fantasma de las elecciones de 1988.

¿Cuáles son los desafíos que conlleva cada uno de esos factores?

Las elecciones son cada vez más competitivas. Por una parte la oposición ganó peso y credibilidad, y las elecciones del 6 de julio de 1988 le permitieron comprobar que, por pri-

mera vez, la alternancia estaba al alcance de su mano.[2] Por la otra, asistimos a una creciente politización de ciertos estratos de la sociedad.[3] El último escrutinio presidencial (6 de julio de 1988) confirma la tendencia de acuerdo con la cual se suelen concebir unas elecciones, a saber: votar para competir y ganar. En este sentido, esos comicios responden a los efectos perversos de la reforma electoral (según la lógica del poder vigente). Sin embargo y de manera contradictoria las elecciones están al mismo tiempo orientadas por el Estado y dirigidas por el partido. Esta mezcla de reglas divergentes –entre las cuales unas responden a los criterios de un sistema político electoral cerrado y otras a los de un mundo abierto a las opciones plurales– hizo de los procesos electorales polos sumamente conflictivos cuyos resultados se presentaron y reevaluaron en el curso de complejas negociaciones. Esta trama integra el panorama que caracteriza a las elecciones presidenciales de 1994.

Por otra parte, el TLC y las renegociaciones de última hora que el equipo demócrata de Bill Clinton impone a México hacen que pesen diversas presiones sobre el perfil del candidato del partido oficial; también vetan diversas prácticas que son consideradas del otro lado de la frontera como antidemocráticas, aunque del lado mexicano sean engranajes importantes en el funcionamiento del sistema. Más que nunca, el asunto de la transparencia es elemento clave no sólo para acreditar los resultados de las elecciones sino también para fortalecer la confianza de los socios comerciales.[4]

[2] Al terminar el sexenio, el Partido Acción Nacional gobierna tres estados, lo cual le da experiencia en el poder.

[3] Hasta entonces el régimen se había legitimado antes que nada gracias a sus propias realizaciones, pero poco a poco las elecciones van adquiriendo una nueva connotación y terminan por calificar el grado de legitimidad del sistema.

[4] La oposición supo aprovecharse para dar mayor peso a sus propias demandas: esclarecer el origen del financiamiento de los partidos políti-

Además, si el Congreso estadunidense no ratificara el TLC, la imagen del jefe del Ejecutivo, que se había implicado personalmente en ese tratado, sufriría a un duro golpe. Su principal oponente, Cuauhtémoc Cárdenas, sería entonces un candidato muy fuerte con vistas a la contienda electoral de 1994. Entre todos los precandidatos posibles, sólo Manuel Camacho tendría la talla suficiente para enfrentar al candidato de un PRD fortalecido. En cambio, si se ratificara el TLC, la figura de Cárdenas perdería importancia y entonces Salinas sería libre de elegir al candidato que él mismo hubiera escogido.[5]

Dos paradojas acompañan a la firma del TLC. La apertura comercial de México introduce nuevos parámetros (¡estadunidenses!) que son esenciales para determinar el nombre del candidato priista. "La clave del destape se encontraba en Washington, en los pasillos del Capitolio y en el toma y daca de Bill Clinton con los congresistas de Florida, Indiana y Luisiana, renuentes pero susceptibles de ser convencidos o comprados."[6] Para el candidato esa última prueba, la aprobación del TLC, fue sin duda la más difícil, pues escapaba casi totalmente a su propio control. Pero el TLC introduce una segunda paradoja: el tratado no sólo determina el nombre del candidato sino que además somete la toma de decisiones a debate público.

> Por primera vez en la historia de México un asunto de primordial importancia para el futuro del país fue objeto de una discusión y una contienda democráticas. Decisiones históricas las

---

cos, introducir debates públicos entre los candidatos acerca de sus programas de gobierno que retransmitieran de manera imparcial los medios de comunicación nacionales, formular una nueva ley electoral basada en la neutralidad de los órganos calificadores, etcétera.

[5] I. Rousseau, *Modernidad con...*, *op. cit.*, p. 187.

[6] *Ibid.*, p. 21.

> hubo en el pasado: la reforma y la expropiación petrolera; la firma de los acuerdos de Bucareli y las sucesivas devaluaciones de la moneda. [...] Por desgracia, todo esto no sucedió en México, sino en Estados Unidos. Nunca se había discutido en forma democrática el futuro de la nación, pero la discusión no involucró a los mexicanos, sino a nuestros vecinos.[7]

Frente a esas nuevas presiones externas que exacerban las tensiones internas entre la élite, pero también entre la oposición y el grupo en el poder, ¿cuáles son las modalidades que Salinas privilegia para designar a su sucesor?

Con la creación en el PRI de la corriente democrática dirigida por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, desde 1987 la apertura del modo de selección del candidato priista fue una demanda reiterada, sobre todo de la oposición, en nombre de la transparencia electoral y la democratización del régimen. Además, esa apertura estaría de acuerdo con las expectativas de los socios comerciales. A pesar de todo, Carlos Salinas mantuvo los ritos tradicionales. ¿Por qué razones? ¿Cuál puede ser su costo político?

La libertad de elección de Carlos Salinas era limitada: el heredero debía ser uno de sus allegados; además la firma del TLC lo condicionaba a posponer hasta el 17 de noviembre incluso la divulgación del nombre del candidato. Si el Congreso estadunidense no hubiese aprobado el TLC, Manuel Camacho Solís hubiera sido *a fortiori* el sucesor.

Pero como el Congreso de Estados Unidos ratificó el documento, ¿por qué insistió Salinas en la vía del cierre? Hubiese podido arriesgarse a abrir el proceso de selección del candidato dentro del partido. Luego de haber sido presidente del CEN del PRI entre 1988 y 1992, Luis Donaldo Colosio gozaba del reconocimiento de grandes fracciones del partido. Por lo tanto el riesgo era calculado y en parte se en-

[7] *Ibid.*, p. 25.

contraba bajo control. A decir verdad, la persistencia del "dedazo" permitía a Salinas conservar cierto poder sobre las maniobras de su sucesor: al designarlo personalmente hacía de él su "obligado". El suyo era un gesto significativo en un momento en que resultaba esencial la continuidad del espíritu y de la letra del proyecto de reformas, pues el mandatario estaba consciente de las presiones futuras que una gran fracción de los miembros del PRI querría ejercer sobre el nuevo presidente para que modificara la orientación general de su política. Ante aquellas presiones, el nuevo Ejecutivo dispondría de un margen de acción más reducido si debía al partido su candidatura.

Sin embargo, su designación evidencia la contradicción entre un proceso de sucesión impregnado de profundo sentido ritual y forjado por y para un sistema político cerrado (en donde se ha magnificado la influencia presidencial), y un espacio sociopolítico que se pluraliza y se diferencia desde una lógica económica centrada en la apertura, la globalización y la idea de mercado. Las difíciles relaciones entre dos mundos y dos modos de referencias *a priori* totalmente distintos y ajenos uno al otro se verán exacerbadas por la sucesión.

Los dilemas que impregnan a la sucesión reviven el viejo conflicto entre políticos y técnicos. Además, esa pugna arroja luz sobre lo inadecuado de los viejos mecanismos, cada día más obsoletos. En fin, la sucesión hace estallar a la luz del día la lucha de facciones que, desde algunos años antes, dividía al grupo de la SPP.

LAS FACCIONES: UNA FUENTE DE INESTABILIDAD

Si el nuevo paradigma sale a la luz es gracias a la existencia de un núcleo duro de actores que ha trabajado de manera coordinada desde principios de los años 1980. Unos se han especializado en la formulación teórica del nuevo proyecto,

otros han asegurado su adopción desde las organizaciones más diversas, y los últimos han preparado a los nuevos reclutas y a las nuevas generaciones. Todos los miembros del pequeño clan parecían aceptar el esquema general del nuevo paradigma, y si bien había divergencias de opinión, éstas se consideraban menores y podían guardarse en secreto, por lo que no ponían en peligro la unión del grupo ni la solidez del proyecto. Ahora bien, a partir de la segunda mitad del sexenio (1991-1992) algunas fisuras empiezan a dañar el cimiento que aglomeraba al equipo de innovadores. Si la fuerza del proyecto descansa en la cohesión del grupo que lo dirige, ¿hasta qué punto las fracturas internas de los actores pueden afectar la conducción del proyecto?

Esta interrogante es pertinente en una doble medida. Por un lado, muchas veces el paradigma se impone en lugar de concertarse con el resto de los actores sociales y, por el otro, sólo una pequeña minoría lo apoya y lo entiende. Al oponerse a muchos dogmas e intereses creados, ese proyecto únicamente puede provocar el rechazo de un amplio espectro de la clase dirigente cuyo deseo es frenar, e incluso impedir su continuación.

¿Cuáles son los parámetros en torno a los cuales se ordenan estas distintas separaciones?, ¿cuáles las actividades facciosas que fracturan al grupo de la SPP?

Las coaliciones fuera del grupo de la SPP

Inherente a toda reforma de esta envergadura, la sedición es un fenómeno natural e incluso previsto. Ante las dificultades con que tropezará el proyecto salinista a partir de la gestión siguiente, John Womack escribe:

> los famosos "dinosaurios" del Partido Revolucionario Institucional (PRI) no son en absoluto viejos caciques provincianos,

como se dice con frecuencia, sino profesionales de la política, sofisticados y plenos de experiencia, que gastan miles de pesos para formar coaliciones, hacer concesiones a las distintas facciones y comprar votos [...]. Todos juntos tienen un poder enorme: representan *la nomenklatura* mexicana [...]. Salinas ha dirigido esta lucha contra los "jefes". Tenía un doble objetivo: evitar la confrontación directa, lo que desestabilizaría al país, y construir los cimientos desde debajo de modo que, entre 1994 y 2000, su sucesor pudiera institucionalizar de nuevo la política del país en términos ampliamente populares. Trató de reformar al PRI desde adentro, de favorecer a algunos de los "jefes" (por ejemplo, Carlos Hank González o Francisco Labastida Ochoa), de aislar a otros, de utilizarlos unos contra otros y de organizar nuevos movimientos sociales y cívicos para evitarlos y formar las bases de un partido "remodelado". Salinas tenía la idea de establecer un nuevo "poder popular" para fines de siglo [...]. Desde luego, en público, los grandes jefes priistas elogiaban su trabajo, pero en privado resistieron furiosamente desplegando mucha habilidad.[8]

La ira de la vieja clase política va acompañada por el resentimiento de ciertos grupos del sector privado pero también de diversas redes (sindicales, asociativas, etc.). Por último, la aceptación del proyecto entre la población deriva del poder de convencimiento del presidente, del entusiasmo que él suscita, y de la esperanza que hace nacer –en resumen, de su carisma personal– más que de los resultados concretos del proyecto (que aún son magros, con excepción de una relativa recuperación económica).

En otras palabras, las bases sobre las cuales descansaba el nuevo paradigma eran sumamente frágiles. La cohesión del grupo de la SPP le suministraba el armazón de choque; sus divisiones acabarán por afectarlo.

[8] *El Financiero*, 20/10/95, p. 39.

La rivalidad entre Camacho y Córdoba constituye el meollo de la escisión del clan SPP

Los dos principales autores del nuevo paradigma –Camacho y Córdoba– representan dos opciones distintas. La coexistencia entre ambas opiniones era viable en el ámbito de la SPP: esa plataforma administrativa efectivamente admitía en su interior dos cabezas que podían funcionar en armonía. Una se encargaba de los asuntos territoriales y la otra de lo sectorial. En tanto que la primera organizaba la política con los gobernadores e inventariaba nuevas posibilidades en el plano social, la segunda conducía y afinaba las cuestiones económicas. La creación de la Coordinación de la Presidencia introdujo un desequilibrio: estando en la cúspide de la pirámide administrativa, sometía a las demás instancias a sus dictados.

En realidad, desde 1986 empezaron a despuntar las divisiones entre el clan camachista y el clan cordobista. En enero de 1986 el nombramiento de Camacho para dirigir la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología suscitó reacciones adversas "del grupo compacto" salinista. Camacho era "par" del jefe.[9] Desde 1979 y sobre todo a principios de 1982,

> Camacho estaba [...] en la jerarquía institucional y política por encima de Chirinos, Córdoba, Colosio, Aspe y otros. Entre 1982 y 1986, el grupo de Programación trabajó mucho [...]. Desde 1983, la SPP se convirtió en la instancia de definición y conducción de la política económica. El grupo había elaborado el Plan Global de Desarrollo de Miguel de la Madrid, y José Córdoba sería el autor de los Criterios Económicos que afianzarían a Salinas con el Presidente. El subsecretario Camacho, quien durante cuatro años recorrería el país para atender las demandas regionales, los programas de apoyo a los gobernadores, hizo una serie de importantes innovaciones en la ges-

[9] E. Márquez, *¿Por qué perdió Camacho?*, México, Océano, 1995, pp. 107-108.

> ción pública (los planes regionales, de empleo, convenios de desarrollo, etc.); asesoraba al secretario en casi todos los asuntos, y seguía practicando su visión heterodoxa de los problemas políticos. [...] Camacho, el ideólogo, el renovador político, quien también trabajaba y defendía con la misma determinación el Programa de Reordenación Económica, en los primeros años del combate a la crisis.[10]

Pero durante la gestión salinista, Camacho aparece cada vez más como un *outsider* que representa otra vía; los pactos que concluye con otras redes no se hacen conforme a las alianzas estratégicas construidas por la oficina de la Presidencia. El secretario se acerca a una izquierda no dogmática, se aleja de Estados Unidos, y una parte importante de los miembros del PAN lo mira con recelo. Puente tendido en un principio hacia otros sectores sociales, luego se constituye en fermento de rebeldía. Hábilmente, Camacho quiere colocarse en el centro recuperando así la vieja retórica y la ubicación tradicional del PRI: una socialdemocracia de centro. Por haber dado pruebas de sus indiscutibles cualidades de mediador, se considera el justo representante de un nuevo PRI. Pero en ese aspecto se separa del modelo salinista.

El núcleo duro del clan SPP se agrupaba en torno a José Córdoba. Los hombres del gabinete económico ya le eran leales con antelación, pues habían sido sus discípulos desde hacía más de diez años. Los del gabinete social vacilaban más; como hemos visto, de suyo estaban ligados directamente a Carlos Salinas, quien jugaba en los dos planos (Camacho-Córdoba).[11]

En cambio, los hombres de Camacho no provenían del grupo de la SPP. Aunque entre 1982 y 1986 ocupara una posición privilegiada en esta secretaría (dirigía las delegaciones regionales de la SPP), Camacho al mismo tiempo conservaba

[10] *Ibid.*, p. 107.

[11] La adhesión de Colosio al clan Córdoba permite agrupar alrededor del cordobismo a los distintos actores que provienen del campo social.

una posición exterior comparable a la de las direcciones centrales (económicas). Incluso su equipo de entonces estaba formado por "gente aparte", lo que no le impedía ser uno de los faros de la SPP.

Imposibilitado para entrar en competencia directa con Camacho en la carrera por la presidencia, Córdoba se forja un reducido grupo que integran algunos individuos confiables, dignos portavoces de sus tesis principales y suficientemente fuertes para representarlo y vencer en su nombre ante las pretensiones camachistas en la carrera por la presidencia. Luis Donaldo Colosio quizás no fuera el más allegado entre ellos, y sin embargo poseía otras ventajas. Puesto a elegir ante Cordoba y Camacho, Colosio se inclina a favor de Córdoba, aunque haya trabajado con Manuel Camacho.[12]

Ante las separaciones que se operan, Colosio es un puente tendido entre dos ligas opuestas; el grupo Aspe-Córdoba y el grupo de Camacho. Por gozar de una amplia experiencia política (puestos electorales y puestos en el partido, donde fue oficial mayor y presidente del Comité Ejecutivo Nacional) y como gran promotor de la nueva política social, Colosio se sitúa en la intersección de las políticas de legitimación y de reglamentación. Aunque en un principio haya estado bajo las órdenes de Camacho (entre 1982 y 1985) y pese a que después se alineó hábilmente al lado de Córdoba, es antes que nada un hombre de inquebrantable fidelidad al presidente Salinas, quien desde principios de los ochenta, lo ha tomado bajo su tutela y modelado. Flexible pero franco, su carácter acrecienta sus ventajas.

[12] A pesar de la gran cercanía entre Córdoba y Ernesto Zedillo, ante la ira que despertó la revisión de los libros de texto entre las fuerzas armadas, el magisterio y los expresidentes, José Córdoba cambió de caballo y apuntaló la candidatura de Colosio para cerrarle el paso a Manuel Camacho y en menor medida a Pedro Aspe. Véase J. Castañeda. "Entrevista a Carlos Salinas", *La herencia...*, *op. cit.*, p. 468.

En aquella rivalidad, Luis Donaldo Colosio será uno de los principales representantes del "cordobismo".

La rivalidad de Camacho y Colosio, los precandidatos salinistas

En abril de 1992 se desencadena un futurismo que el jefe del Ejecutivo atiza poniendo a prueba a ambos pupilos: Colosio y Camacho. ¿Quiénes son estos dos favoritos?, ¿cuáles los recursos de que disponen?, ¿cuáles sus ventajas y sus inconvenientes?

Manuel Camacho Solís: el hombre, su proyecto y sus bastiones

Manuel Camacho es, sin duda, el personaje del gabinete que capitaliza la mayor cantidad de recursos técnicos y políticos al mismo tiempo. Se le considera el estratega político del régimen, reputación que consolidó la negociación que dirigió en julio y agosto de 1988 en que el Colegio Electoral acabó por declarar presidente electo a Carlos Salinas de Gortari. Camacho expresa sus grandes convicciones muy tempranamente. Impulsado a la escena política por don Jesús Reyes Heroles, en 1977 sustentaba ya el imperativo de modificar dos instituciones esenciales: el PRI y el presidencialismo. Sus ideas y la labor realizada durante todos esos años lo hacen apto para unir a un PRI dividido desde la llegada al poder de la fracción tecnocrática. Su principal ventaja consiste en poseer un proyecto propio. En el plano económico, preconiza cierto pragmatismo que se opone a las rígidas estrategias que imponen Córdoba y el gabinete económico. Entre el estatismo y la privatización se falsea el debate; la flexibilidad es una buena apuesta en tiempos de grandes cambios.[13]

[13] V.M. Camacho, "Estatismo o privatización", México, *Nexos*, 1990, pp. 74-75.

En su opinión, las reformas políticas son vitales para completar la transición. Es preciso armonizar la democratización del sistema y el crecimiento económico, pues ningún nexo causal vincula a ambos factores. Por otra parte, a fin de responder a las demandas sociales es necesario volver a tejer la trama de representaciones que se ha deshilachado bajo el efecto del cambio económico, así como forjar un nuevo tipo de relaciones entre las organizaciones sociales y los diferentes organismos gubernamentales. Por último, hay que establecer un nuevo equilibrio gubernamental, modificar el régimen de partidos y, por consiguiente, operar un cambio de sistema político.[14]

Camacho invita a Salinas a elegir. Hasta entonces la coexistencia de ambas líneas de gobierno, una dura y de inclusión, había asegurado la estabilidad del régimen. Ha llegado el momento de elegir, pues la coexistencia es fuente de conflicto.

¿Cuáles son los bastiones desde los que Manuel Camacho propaga sus ideas y reúne a sus tropas?

La regencia de la capital más grande del mundo será su plataforma. Por principio de cuentas, le son fieles los delegados y los principales cuadros del PRI en la capital, tanto como quienes ocupan los puestos clave de la Asamblea de Representantes. Por consiguiente, dispone de una base apreciable. Habida cuenta de la importancia de los problemas de la urbe, una buena gestión es trampolín suficiente para aspirar a la presidencia. Camacho debe instaurar la reforma del DF, que le permitirá aplicar sus principios de concertación y fortalecer su crédito.[15] Servirá de plan básico la síntesis de de-

[14] Según Camacho, es preciso abordar los puntos siguientes: la separación del PRI y el gobierno, una verdadera división de poderes, una verdadera regionalización, y la conclusión de la reforma electoral (financiamiento equitativo de los partidos, idéntico acceso a los medios de comunicación y plena autonomía del IFE).

[15] La nueva fórmula política para la capital debe conciliar la posición

bates emanada de múltiples foros en vez de las orientaciones decretadas por las autoridades. Por lo demás, con la aprobación de Salinas, Manuel Camacho utiliza todo su poder y envía a sus hombres de confianza al PRI del Distrito Federal. El elevado porcentaje de votos que el partido y sus candidatos obtienen en las elecciones del 18 de agosto de 1991 consolida su posición como precandidato para las elecciones de 1994.

El jefe del Departamento del Distrito Federal sabe utilizar ese puesto para acaparar la atención nacional. Con la bendición presidencial, a partir de mediados de 1990 Camacho se constituye en un superfuncionario del sexenio cuyo campo de acción rebasa por amplio margen la capital del país. Interviene de la misma manera en conflictos sindicales que en los demás campos especializados, incluso los de la Secretaría de Gobernación. Pretende contrarrestar el poder de Córdoba atribuyéndose una esfera de acción tan ancha como la del *primus inter pares*. Por eso Camacho se dirige siempre directamente a Carlos Salinas, sin pasar por la Coordinación de la Presidencia.

No obstante, su actividad se limita al terreno político con desigual incidencia en el plano social.[16] En cambio, Camacho

---

excepcional del D.F. –capital del país y sede de los poderes federales– con una mayor participación de los partidos y los ciudadanos. Los dos mecanismos que permitirán tomar el pulso de la situación son: una mesa de concertación para la reforma del DF, y la celebración de una consulta popular. Finalmente, el 3 de septiembre de 1993 se modifican trece artículos constitucionales. Algunos de los principales aportes de esa reforma son: un gobierno propio para la capital, distinto del gobierno de los estados y de los departamentos administrativos; un fortalecimiento de las facultades normativas y financieras de la Asamblea de Representantes del DF; un sistema de elección indirecta del regente que esté en vigor a partir de 1997, y la creación en cada delegación de órganos colegiados que estimulen la participación ciudadana. Unidad de la Crónica Presidencial, Presidencia de la República, *Crónica...*, 1994, pp. 273-274.

[16] Se le escapan de las manos el control del Pronasol y la mayor parte de los grandes programas salinistas (Procampo y la renovación de las viejas estructuras de asistencia social, Infonavit, Conasupo, etcétera).

dispone de una zona de influencia muy reducida en cuanto a las grandes decisiones económicas. Pese a sus pretensiones, sigue siendo un operador eficiente que trata de construir nuevas formas de mediación social. Finalmente será competidor directo de Colosio, uno de los operadores de Córdoba cuyo campo de especialización es muy semejante al suyo; en realidad nunca entrará en competencia con José Córdoba cuya zona de influencia engloba diferentes polos de intervención nacionales e internacionales.

Los apoyos de Luis Donaldo Colosio

De todos los precandidatos posibles, Luis Donaldo Colosio es sin duda el que mejor garantiza la continuidad del salinismo. Colosio representa el justo medio entre las opciones de Manuel Camacho y las de José Córdoba: más cercano que Manuel Camacho a la línea "ortodoxa" en el plano económico, es más sensible a las cuestiones políticas y sociales que el equipo "duro" de Córdoba. Colosio pretende preparar el aterrizaje del proyecto salinista en beneficio de la clase media y abordar la cuestión de los ajustes políticos, que había sido abandonada parcialmente en beneficio de las cuestiones económicas, financieras y comerciales. Según él, el cambio de beneficiarios del proyecto modernizador debe ser la prioridad de los años por venir: que la nueva gestión modernizadora favorezca a las pequeñas y medianas empresas tanto como a las clases medias. Luis Donaldo Colosio también pretende ampliar hacia los campos político y social la apertura modernizadora que había quedado limitada al terreno económico: es preciso "transferir las finanzas sanas en el plano nacional a finanzas sanas en el plano familiar".

En el transcurso del sexenio, Colosio desarrolla su campo de actividades en dos terrenos: primero el político, como presidente del Partido Revolucionario Institucional de di-

ciembre de 1988 a abril de 1992, y luego el social, durante la segunda mitad de la gestión salinista, al frente de la nueva secretaría, la Sedesol. Estos dos puestos le permiten demostrar sus capacidades y fortalecer su experiencia en dos de las organizaciones más implicadas en el control de las negociaciones en torno a las cuales se restructuran nuevas relaciones sociales.

En el plano político, Colosio emprende la transformación del partido. Paralelamente al perfeccionamiento de los procesos electorales, esto representa una cuestión esencial en el pacto que ha propuesto Carlos Salinas desde el principio de su mandato. En la retórica salinista, era un medio de asegurar la estabilidad política del país y una mayor participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos. Resulta evidente que esos ajustes integran la tesis del rompimiento del Estado con los partidos políticos; es una posición de principios coherente con la reducción del peso del Estado en la gestión de los negocios. Esa plataforma discursiva también permite al Ejecutivo invitar a los partidos de oposición a evaluar su papel como socios en el sistema político y a aceptar las reglas básicas del pacto social.[17]

La reforma del PRI es el "caballito de batalla" de Luis Donaldo Colosio durante la primera mitad del sexenio.[18] Más

[17] El jefe del Ejecutivo inicia un diálogo con el PAN en perjuicio del PRD, el otro gran partido de oposición. Creado en 1939, el PAN es un viejo partido que goza de una gran experiencia; está dotado de cuadros serios y comparte en lo esencial las tesis del nuevo paradigma. También representa una opción aceptable para los vecinos del norte, futuros socios comerciales. En fin, en el marco de un cálculo sumamente pesimista, el de la alternancia, el PAN es mejor garantía para la supervivencia del proyecto del grupo SPP. Sin embargo, las discusiones de Manuel Camacho con la oposición de izquierda han permitido al gobierno conservar un grupo que, parcialmente neutralizado, no se radicalizaría demasiado.

[18] La mayor parte de las reformas se limitarán al calendario electoral. Se renuevan los gobiernos de los estados y se reorganizan los cuadros del

que la reforma, es la victoria del partido en las elecciones intermedias de julio de 1991 lo que acredita el trabajo de Colosio y le abre la puerta de "La Grande".[19] Entonces es llamado al gabinete en donde se le forja una nueva secretaría a su medida: la Secretaría de Desarrollo Social. El hecho de que el Pronasol sea elprograma personal del presidente de la República denota la importancia de esa nueva célula administrativa. Y el que Colosio entre en el gabinete es signo de que, en lo sucesivo, se le abrirán las puertas del juego de la sucesión. Así lo establecen las reglas no escritas del sistema.[20]

Sedesol es un organismo extraordinario. En esa secretaría Colosio entra en contacto con el gabinete económico, se introduce en el ámbito internacional en las conferencias mundiales sobre el medio ambiente y, mediante Solidaridad y el gasto social, se compenetra de la problemática mexicana de desigualdad y pobreza. Supervisa dos de las principales políticas que interesan al Banco Mundial y gozan de su generosidad: el medio ambiente y la cobertura social hacia los pobres. Además, son dos campos con fuerte impacto electoral: el Pronasol, creado para remediar la pobreza extrema,

---

partido, poniendo especial atención en las zonas en que la oposición había adquirido cierta presencia. En el transcurso de la XIV Asamblea (septiembre de 1990) se crea el Consejo Político Nacional para reformar las normas internas de ese partido. También se modifica el programa de acción para adaptar las tácticas del PRI a una mayor competencia política.

[19] Carlos Salinas reconoce, sin embargo, que a pesar de la enorme corriente a su favor dentro del partido, los tradicionalistas oponían resistencia en su contra por haber reconocido el triunfo de la oposición en las elecciones para la gubernatura en Baja California y por las reformas que había introducido en el partido, alejándolo de su estructura corporativista. Por ello Salinas apunta que su precandidatura tuvo que prepararse con sumo cuidado a lo largo de varios años. J. G. Castañeda, "Entrevista a Carlos Salinas", *La herencia...*, *op. cit.*, p. 283.

[20] Durante los sesenta y cinco años de existencia del PRI, ninguno de sus veintiocho presidentes ha sido presidente de la República.

también ha servido para recuperar ciertos espacios políticos perdidos y fortalecer la imagen del jefe de la nación. Ese programa cobra nuevo aliento al pasar a la Secretaría de Desarrollo Social; dotado ya de apreciables recursos presupuestales, goza entonces de medios considerables que le permiten ensanchar su esfera de acción. El presupuesto que se le asigna es también indicativo de su importancia política: crece de manera exponencial.[21] Muy pronto los delegados de Sedesol pasan a ser príncipes de los estados de su incumbencia: por una parte se mofan de los viejos cuadros del PRI y por otra hacen sombra a los gobernadores recalcitrantes.[22] Además, los "grandes" delegados serán gobernadores o senadores. Por último, el Pronasol es además un organismo que permite forjarse un capital político apreciable: se es triunfador favoreciendo a los perdedores. Como es natural, al disponer de un presupuesto considerable y de una esfera de acción sin igual, Sedesol se constituye en una instancia clientelista a imagen de la SPP.

Desde el PRI y luego desde Sedesol, Luis Donaldo Colosio tiene todas las oportunidades de montar su campaña con el respaldo de los "políticos" del régimen. Su abierta adhesión al clan cordobista le garantiza el apoyo de las redes económicas y comerciales, nacionales e internacionales. Y para Salinas, que había apostado por él de mucho tiempo atrás, Colosio representa el justo equilibrio entre las tendencias

[21] Tras recibir 1 300 millones de pesos en 1989, obtiene 6 800 en 1992. Con excepción de la Secretaría de Educación Pública, ninguna otra dependencia de la administración pública puede jactarse de disponer de recursos presupuestales tan copiosos.

[22] Es frecuente que los cuadros de los comités de solidaridad estén formados por antiguos militantes de extrema izquierda, expertos en el trabajo "con las bases" y enemigos acérrimos de los caciques locales. Por lo demás, los allegados de Salinas van como delegados a los estados donde los gobernados se muestran reacios al proyecto salinista.

contrarias que coexisten dentro de su equipo. Lo que también era garantía de fidelidad al presidente y a su proyecto.[23]

El enfrentamiento entre Colosio y Camacho es un sustituto del enfrentamiento entre Córdoba y Camacho.

A diferencia del regente, Colosio no presenta un amplio perfil. Hasta su postulación como candidato, el heredero se manifiesta como apóstol de la continuidad aunque, por otra parte, haga hincapié en la democracia, las prevenciones ecológicas y la justicia social, indicando así que proseguirá el Programa de Solidaridad y dará mayor peso al desarrollo regional y a la descentralización.[24]

El "destape"

La ratificación del TLC por el Congreso estadunidense el 17 de noviembre de 1993 permite al presidente Salinas destapar unos días después, el 28 de noviembre, al precandidato que goza de su preferencia para sucederle: Luis Donaldo Colosio.

> El nombre del sucesor sobre cuyas espaldas va a descansar no sólo el futuro de la nación sino también el futuro de un proyecto que inició con De la Madrid y se desplegó a partir de 1988 no podía, bajo ningún concepto, ser motivo de sorpresa. Por eso, Carlos Salinas de Gortari ("fiel de la balanza" o "gran elector, como

[23] Por su parte, J. Castañeda advierte que, al colocar a Colosio en Sedesol, Salinas lo empapó de los grandes problemas del país, sobre los cuales su incultura era palpable, y "lo placeó" por los diversos dominios administrativos y políticos para que "entrara" sin resistencias mayúsculas; pero no le facilitó un dominio completo de alguno de ellos ni lo rodeó de un equipo autónomo, competente y amplio de colaboradores especializados para que llegado el momento pudiera volar solo. Es decir, le permitía acceder a la candidatura pero sin fuerza auténtica propia. *La herencia*, 1999, pp. 469-470.

[24] J. González Graf, *Colosio: un candidato en la transición*, México, Grijalbo-IMEP, 1994, p. 150.

> se prefiera) preparó cuidadosamente y con anticipación el camino para el encargado de consolidar –dar sustancia– a una "reforma de la Revolución", que apenas se plasmó en el nivel constitucional. Salinas no es hombre de un solo sexenio [...]; Salinas buscó fomentar un nuevo tipo de "animal político" –técnico-político– que, en buena tradición priista, supiera sumar las habilidades de ambos campos [...] Destapó a su heredero muy temprano en el sexenio al ofrecerle casi al mismo tiempo un doble regalo: una doctrina –el liberalismo social– y una dependencia administrativa de primer nivel: la Sedesol [...] Es decir, Salinas entregó a Colosio los dos instrumentos que son sus creaciones, sus aportaciones personales. Ninguno de los demás precandidatos podía exhibir tales atributos.[25]

En el transcurso de ese destape, Carlos Salinas seguirá al pie de la letra las reglas implícitas heredadas de la tradición. Todos los actores, con excepción de Manuel Camacho, "jugarán derecho". No obstante, la indisciplina del jefe del Departamento del Distrito Federal sólo durará unos días. A principios de diciembre Camacho aceptará dirigir la Secretaría de Relaciones Exteriores.

El fin del año de 1993 se salda con un resonante éxito para el núcleo duro del grupo SPP: se aprueba el TLC, garantía de la continuidad del paradigma (el Senado mexicano lo ratifica en diciembre del mismo año) y se escoge a su candidato. El desarrollo de las elecciones parece el último gran desafío relativo a la consolidación del referencial.

CONCLUSIÓN

Si la conspiración es ingrediente normal en el comportamiento de los viejos caciques desplazados, sin perspectiva futura y enclaustrados en puestos menores cuando no se les sa-

[25] I. Rousseau, *Modernidad con...*, *op. cit.*, pp. 185-186.

ca pura y simplemente de la jugada, el desarrollo de las ligas que dividen al pequeño grupo de los modernizadores plantea, por su parte, una serie de interrogantes.

¿Viene siendo este divorcio el corolario ineluctable de los mecanismos de funcionamiento de todo orden social institucionalizado? En otras palabras, ¿es la creciente divergencia entre visiones y opciones de nación un efecto perverso de posiciones institucionales distintas que, naturalmente, acabarán por oponer a quienes están a cargo de los dispositivos de regulación del sistema y a quienes han de vigilar el engrasado de los mecanismos que aseguran su legitimación? Por el contrario, ¿se trata de una revancha del orden institucional contra el clan de modernizadores? Dicho de otro modo, ¿es esa división producto lógico de las modalidades tradicionales que rigen la selección del sucesor del *Tlatoani*: la designación del heredero por mano del único César sexenal?, ¿o es efecto de una compleja mezcla de parámetros debida a la adopción de nuevas políticas públicas y de elementos específicos de la institución presidencial a la mexicana?

En el primer caso se trataría de un inevitable fenómeno de clanes, y en el segundo, la instauración de otra lógica de sucesión (tiempo y modo de elección) debería atenuar los efectos e, incluso, cambiar su naturaleza.

CONCLUSIÓN. LA GESTIÓN DE LA MODERNIZACIÓN, GENERADORA DE UN CONFLICTO POTENCIAL

Pese a la euforia predominante, una serie de indicios deja que se ciernan algunas sombras.

Primero, el establecimiento de las grandes reformas constitucionales orientadas a instaurar o modificar nuevas políticas ha contribuido frecuentemente a aumentar el potencial de conflictos, y da la impresión de que equipo de la SPP "baila en la cuerda floja".

En el plano económico, el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico –que en sí es un audaz instrumento– quizás subraye que no son deseables las contradicciones entre el contenido del programa y la manera en que realmente "se aplica". De manera paralela, no siempre son idóneas las formas empleadas para reunir a los actores interesados. Por una parte se critica abiertamente el corporativismo obrero al tiempo que se le utiliza de manera abundante, pues sigue siendo la mejor herramienta para lograr que se acepte el proyecto modernizador; por la otra se polariza al movimiento obrero asestándole una agresiva retórica productivista. A diferencia de los discursos de la transparencia y la apertura, la mayor parte de los empresarios, de los cuadros intermedios y de los obreros, tiene la impresión de que las grandes decisiones son producto de cónclaves en los que sus intereses nunca se toman en cuenta. Para el grupo en el poder las ventajas son reales: las decisiones se toman rápidamente –el factor tiempo es esencial–

y es posible simplificar la presentación del proyecto y reducirlo al estado de ideas clave. Pero los problemas cotidianos de la empresa subsisten y aumenta el resentimiento de algunos actores que se consideran engañados. Además, las opciones económicas traen aparejadas diversas restricciones en el plano político. El llamado a la democratización es un imperativo. Ahora bien, el gobierno de Carlos Salinas ha privilegiado las transformaciones económicas sobre los cambios políticos, lo que significa postergar –u organizar a un ritmo más lento– la liberalización del sistema. Las reformas efectuadas en el plano electoral no están a tono con las demandas de aquellos sectores que comprenden que la apertura política es su único recurso en un contexto de transformación económica que, en gran parte, se les va de las manos. En fin, la dualización de la política social implica costos electorales ciertos. Los comités de solidaridad forman en los estados, las regiones y los municipios nuevas redes que buscan desplazar a las redes territoriales instaladas por los cuadros locales del PRI. Por tanto, son fuente potencial de inestabilidad, y, en estrecha dependencia del Ejecutivo, fortalecen el centralismo del sistema en detrimento de nuevos canales de riego que permitirían fertilizar "en proyectos modernizadores" a otros campos y en perjuicio de nuevos actores que sacarían a flote al grupo restringido representado por los funcionarios de la Sedesol. Esos órganos de intermediación entre el gobierno y la sociedad seguramente siguen siendo limitados.

Más que los resentimientos que provoca esa aplicación, lo peor es la visible fragmentación del núcleo duro de "conspiradores" de la modernidad.

El problema no se plantea en el gabinete económico; sólido, de una pieza, éste avanza como un solo hombre al son y al ritmo de las decisiones emanadas de la Coordinación de la Presidencia. Los miembros de ese gabinete aprueban el proyecto económico y no existe motivo poderoso de disensión entre ellos. Sólo uno de sus miembros, Pedro Aspe, secreta-

rio de Hacienda y Crédito Público, puede participar en la carrera por la presidencia. La pirámide interna funciona bien; ésta fue una de las principales causas del éxito del establecimiento de las reformas económicas. En cambio, en el plano político los actores son más recalcitrantes; los principales exigen su autonomía ante el organismo centralizador, la Coordinación de la Presidencia. Este conflicto potencial es resultado de una omisión: no haber restaurado el antiguo poder de la Secretaría de Gobernación pese a la importancia que podía revestir el control de las informaciones y de los distintos actores en un momento de cambio social tan drástico. La gran inestabilidad política, puntuada por las idas y venidas de los titulares de esta célula administrativa, así como de los diplomáticos, contrasta con la estabilidad del equipo económico e incluso social.

Sin duda alguna, éste es el talón de Aquiles del régimen, pues a Gobernación afluyen las demandas, los reclamos y los resentimientos de los diferentes actores. Las debilidades, e incluso los desgarramientos internos, no pueden ser más que inquietantes.

¿Habrá sobrevaluado el grupo de la SPP los mecanismos de regulación del sistema al suponerlos por encima de los dispositivos tradicionales que hasta entonces garantizaban su legitimidad? Esta hipótesis haría justicia a los licenciados, aquellos "viejos" mandos cuya tarea consistía en definir la forma del sistema y en concentrar su atención en las zonas de fragilidad del régimen, sobre todo la seguridad nacional. ¿Se habrá ostentado a la reforma como un avance democrático?, ¿se pecó por omisión? Obsesionándose con la cuestión formal de la democracia (las elecciones), se satisficieron las exigencias de los organismos internacionales en perjuicio de las bases del orden institucional: la paz. ¿Habrá obligado la obsesión por registrar las reformas constitucionales en un tiempo mínimo a llevar al límite a los actores mediante el control de las cámaras legislativas, la utilización de mecanismos como el corporativismo, al

que por otra parte se denigra, etc.? ¿Habrá este grupo resquebrajado las viejas instancias de mediación en beneficio de nuevas políticas y nuevos actores individuales y colectivos (por ejemplo los comités de solidaridad), sin darse cuenta de que no llenaban el espacio que, a pesar de todo, ocupaban aún las viejas estructuras tambaleantes?

Por último, el TLC dio origen a una gran tensión dentro del equipo en el poder; su aprobación había terminado por simbolizar el éxito o el fracaso de la gestión salinista. Vincular la suerte de un proyecto y un equipo, que había dedicado tiempo a formarse y madurar, con la ratificación de un tratado que ni siquiera estaba incluido en las premisas del proyecto era un cálculo político arriesgado. Peor todavía, al relegar a un segundo plano a ciertos actores y determinadas decisiones, el tratado exacerbó inútilmente tensiones ya grandes en una época de profundo cambio social.

Es lógico que una transformación tan amplia de los principales mecanismos económicos –con sus consecuencias en el plano social– vaya acompañada de profundos desgarramientos del tejido social. Esas heridas deben restañarse lo antes posible para no provocar consecuencias mayores. Por lo demás, los choques entre viejas y nuevas estructuras o actores son normales; sin embargo hay algunos que fundamentalmente ponen en tela de juicio al sistema. Regulado minuciosamente en función del antiguo orden, el fenómeno de la sucesión había sido uno de los elementos más funcionales del sistema; como verdadero tanque de oxígeno, había permitido garantizar su continuidad promoviendo al mismo tiempo las modificaciones indispensables para evitar cualquier ruptura definitiva. Incluso sus puntos débiles estaban bajo control (las rupturas entre las élites tras el destape y el vacío de poder relativo durante el último año). Sin embargo cabe preguntar si esas zonas de fragilidad podrán resistir ante la sorda erosión que se adivina después de haber asestado golpes tan duros al sistema.

CUARTA PARTE

LAS DIFICULTADES DEL NUEVO ORDEN SOCIAL

INTRODUCCIÓN

Ha llegado el momento de hacer un balance general de la administración del grupo SPP.

A partir de un análisis de los años críticos –el último del sexenio salinista y el primero de la administración siguiente: 1994 y 1995–, que nos llevan a revisar las dimensiones del proyecto modernizador, trataremos de esbozar las áreas disfuncionales de esa gestión. Nuestro razonamiento se articulará en torno a las siguientes interrogantes: ¿Fueron las crisis políticas y económicas subsecuentes a la instauración de ese proyecto signos premonitorios del derrumbe del antiguo sistema, los últimos sobresaltos de un mundo en vías de extinción? o bien ¿significaron que las reformas fueron digeridas, absorbidas y recuperadas por el sistema político administrativo que volvió por sus fueros y rechazó sin más a los nuevos reclutas? ¿Fueron insignificantes, por no decir nulas, las transformaciones que afectaron los mecanismos del poder o por el contrario, hemos sido testigos de una profunda alteración de las reglas que aseguran el funcionamiento interno del sistema? ¿Son la violencia y la crisis que prevalecen desde 1994 manifestaciones de una transición particularmente difícil, cuando menos en comparación a lo que era de esperar a principios de la gestión modernizadora?, ¿qué presagian esas dificultades para el futuro, habida cuenta de la profundidad del cambio?

Tras la implantación, al parecer lograda, del nuevo proyecto, a partir del 1° de enero de 1994 las dificultades se suce-

den a ritmo sostenido y paulatinamente se extienden a todos los campos: la seguridad nacional, la estabilidad macroeconómica, el debilitamiento del sistema financiero y el poder adquisitivo de la población. Sólo abordaremos aquí los primeros momentos en que grandes obstáculos empiezan a trabar la buena marcha del nuevo programa.[1] En cuanto a las dificultades que encuentra el nuevo paradigma, nos esforzaremos en subrayar los límites y las debilidades aparejadas a las estrategias de aquel "comando de la modernidad". Medir la capacidad de supervivencia del proyecto será el objeto del primer capítulo. En el segundo, haremos un balance general acerca de los cambios administrativos aparejados a las transformaciones políticas y económicas del país.

[1] Cuando se redactaba este texto era demasiado pronto para hacer un balance general de la gestión zedillista, pues ésta aún no había concluido.

I. LOS AÑOS DIFÍCILES

EL GRUPO DE LA SPP EN EL CENTRO DE LA INESTABILIDAD: 1994

> El último año del régimen de Carlos Salinas no empezó el primero de diciembre de 1993, trescientos sesenta y cinco días antes de la entrega de la banda presidencial a su sucesor. Tampoco se inició a principios de enero, con el alzamiento en Chiapas. Comenzó, en realidad, la noche del 17 de noviembre de 1993 (hora de Washington), al ser aprobado el sacrosanto Tratado de Libre Comercio de América del Norte por la Cámara de Representantes de Estados Unidos. En ese momento se inauguraba una era que debía poner término a la sempiterna costumbre mexicana de dejar las cosas a medias, o de terminarlas mal, en el mejor de los casos. Se trataba, gracias al TLC y a pesar del costo que hubo de pagarse a final de cuentas por su aprobación, de derrotar por lo menos en esta ocasión al maleficio mexicano.[1]

Pese al cuadro óptimo con que parece acabar la gestión de la reforma de la Revolución, en la noche del 31 de diciembre al 1° de enero de 1994, la irrupción de un movimiento rebelde en el estado de Chiapas pone en tela de juicio los principales parámetros de acuerdo con los cuales terminaba esa administración. Un movimiento guerrillero declara la guerra al ejército, pide la renuncia del jefe del Eje-

[1] Jorge G. Castañeda, *Sorpresas te da la vida*, México, Aguilar, 1994, p. 19.

cutivo y toma algunas poblaciones del estado. La reacción gubernamental se muestra poco eficaz; lo que es peor, presenta una rigidez institucional totalmente desconocida en el sistema; la sorpresa que le provoca el levantamiento armado pone de manifiesto el debilitamiento de sus distintas instituciones políticas, que no funcionaron como debían.

Dos meses y medio más tarde, el asesinato del candidato priista por la Presidencia, Luis Donaldo Colosio, pone en tela de juicio la capacidad de control del gobierno. Además de la inestabilidad que esos acontecimientos generan, se plantean problemas que son a la vez de ingobernabilidad y de seguridad nacional.

El EZLN y el asesinato de Colosio: dos enormes piedras en los zapatos de los modernizadores

El movimiento armado fue sorprendente en el contexto mexicano. La guerrilla era un fenómeno inimaginable tras la caída del socialismo y de los regímenes totalitarios de Latinoamérica. Además, México parecía haber llegado a una etapa de desarrollo en que el recurso a la violencia no era ya una solución aceptable. Ahora bien, el conflicto chiapaneco paralizó un sistema cuya gran capacidad de adaptación había garantizado hasta entonces la estabilidad política.

No era la primera vez que un gobierno posrevolucionario mexicano se enfrentaba a un movimiento guerrillero. A mitad de los años sesenta habían surgido distintos grupos de guerrillas urbanas o rurales, en México y en los demás países latinoamericanos. En México, esos levantamientos habían permanecido dispersos sin lograr desestabilizar al régimen ni poner en peligro la política económica. El régimen había demostrado que poseía sólidas capacidades de respuesta. Pero, aunque circunscrito a una pequeña región del estado de Chiapas (Las Cañadas), el EZLN logró tanto impacto nacional

e internacional que obligó al gobierno de Carlos Salinas a dar marcha atrás en las acciones que emprendió durante los primeros días de enero de 1994, lo llevó a detener las acciones militares y a organizar apresuradamente algunas negociaciones encaminadas a atenuar el alcance del conflicto.[2]

¿Por qué el sistema se mostró tan vulnerable y tan ineficaz para responder a esos desafíos? ¿Qué aspectos del proyecto y del grupo de la SPP pone en tela de juicio el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional? ¿Por qué adoptó este comportamiento vacilante y poco innovador un equipo que se había distinguido por una mezcla sutil de firmeza y un agudo sentido de la coyuntura?

El hecho de que 1994 fuera un año electoral ciertamente ofrecía a la guerrilla una inmejorable oportunidad política, pero ese solo elemento no constituye una explicación suficiente. Como subrayan con toda razón Rogelio Hernández y José Luis Reyna, tanto el origen como el impacto del movimiento dependieron de dos factores: por una parte la creciente internacionalización de los países, que descansa en las reglas del mercado y acaba por someter a sus imperativos las decisiones gubernamentales; y, por la otra, el singular estilo con que el presidente Salinas ejerció el poder.[3]

Caracterizada por una fuerte centralización de las decisiones, la gestión política del proyecto modernizador –cuyo síntoma más revelador es el campo de acción envolvente de

[2] *Ibid.*, p. 47.

[3] El primer parámetro explica la decisión del alto al fuego unilateral por parte del gobierno. Aumenta la dependencia respecto del exterior; de manera paradójica, este comportamiento obra a favor de los sectores que se muestran reacios a la internacionalización de las relaciones comerciales. Correlativa de una lógica de apertura, esa intromisión exterior trastorna las prácticas decisionales de un país que, hasta entonces, había vivido bastante ensimismado. "El riesgo de la ingobernabilidad de México. Los últimos meses del gobierno de Carlos Salinas", *Estudios Sociológicos*, vol. XII, núm. 36, 1994.

la Coordinación de la Presidencia– debilitó a ciertas esferas del sistema que desempeñaban una función de contrapeso. Según la opinión de Rogelio Hernández y José Luis Reyna, el hecho de que el régimen se apoyara en una sola institución –la Presidencia– amplió las repercusiones del movimiento guerrillero. El sistema político había cobrado rigidez y se había encogido. La correlación entre el debilitamiento de la trama institucional y la progresión del poder de la presidencia facilitó el impacto de los acontecimientos de Chiapas: pudieron desbordar el ámbito local y extenderse a toda la nación. También esto explicaría la personalización de los ataques y la exigencia por parte del EZLN de la renuncia del presidente Salinas. No obstante, este panorama sigue siendo parcial. No cabe duda de que el carácter vertical y autoritario de las tomas de decisión facilitó la profundidad y la rapidez con que los cambios se habían puesto en pie. Desde luego que durante la concertación de las políticas futuras se desplazaron algunos decisores y con frecuencia se eliminaron o ignoraron grandes porciones de las células administrativas, asociativas, partidistas y paraestatales.

Pero, indudablemente, una parte del problema estriba en los tiempos: el periodo inmediatamente posterior al destape es un momento de inmensa vulnerabilidad en México.

> El presidente saliente pierde fuerza a un ritmo vertiginoso; su sucesor no la adquiere al mismo compás, y en la diarquía interinaria. Todos los francotiradores, especuladores, opositores y malos perdedores, hacen su agosto. Cuando más vulnerable es el sistema, más débiles son sus guardianes; cuando más limitada es la fuerza de la presidencia –la única que cuenta– mayor la tentación de golpear. Conservar un dispositivo de transferencia del poder tan errático, vulnerable y obsoleto ha sido, desde hace más de veinte años, la imprudencia misma. Pero cada presidente prefiere ser el último de la fila de quienes lo utilizaron, antes que el primero de la lista de quienes renunciaron

a él. A fuerza de miedo y terquedad, cada seis años México vuelve a empezar: Sísifo en el Popocatépetl.[4]

No es una casualidad que el ejército zapatista se manifestara abiertamente tras el "destape", cuando había sido detectado más de seis meses atrás por el ejército.[5] El desgaste de los engranajes institucionales y de los viejos usos de transmisión del poder se aliaron para favorecer al mismo tiempo el grito de guerra del EZLN y el alcance de los ataques. La estabilidad del sistema ya no podía adaptarse a la mezcla sutil de un nuevo orden con un orden antiguo: el debilitamiento de la vieja trama institucional no podía tolerar la permanencia de añejas prácticas como el dedazo. En fin, las misiones que se asignó el pequeño clan (la firma del TLC, luego el "destape" y la preparación de las elecciones de 1994) lo obligaron a vivir aislado y a desconocer la realidad nacional.

La serie de cataclismos que se inicia con el conflicto chiapaneco revelan su impacto en el sistema. El "México bronco" que se creía extinguido por los golpes de la modernidad reaparece de pronto: algunos grupos sociales privilegian la violencia por encima de otros medios para resolver sus diferencias políticas. Ciertos observadores ven en ello los efectos de una verdadera maquinación para desestabilizar al sistema o, cuando menos, para despojar de todo crédito al grupo en el poder, los hombres de la SPP. Para otros, el origen de aquellos hechos está en la desaparición de las reglas políticas.

El alcance del sacudimiento pone en tela de juicio la estabilidad del régimen. Su intensidad golpea en pleno centro la legitimidad del poder.

[4] Jorge G. Castañeda, *Sorpresas te da la vida*, *op. cit.*, p. 20.

[5] "Desde tres años antes se mencionaba la presencia de lo que se llamaba una guerrilla en Chiapas; en julio y agosto de 1993, el diario *La Jornada* y la revista *Proceso* publicaron amplios reportajes sobre combates en la selva lacandona y en el poblado de Ocosingo". *Ibid.* p. 38.

Paralelamente, la solución que adopta el presidente Salinas para enfrentar al movimiento guerrillero –un cese al fuego unilateral y el nombramiento de un Comisionado para la Paz en la persona de Manuel Camacho Solís– reabre un periodo crítico. El alcance que pronto adquiere el comisionado en los medios de comunicación, la importancia de su gestión y sus ansias, pero también sus posibilidades institucionales para postularse como candidato para la Presidencia, reinstalan un inusual periodo de sucesión. El ambiente se enrarece mientras la campaña del verdadero candidato priista, Luis Donaldo Colosio, no acaba de arrancar por completo. Y cuando finalmente la situación parece aclararse con el autodescarte que hace Manuel Camacho el 22 de marzo, el magnicidio de Colosio abre otro frente de gran incertidumbre para el futuro político del país.

> Este asesinato reafirma la presencia de una situación atípica en el marco de la fuerza institucional de este país. Se trata de una situación de violencia que azotó a la nación de manera sorprendente desde el primer día de 1994 en la frontera sureña del país y que esta muerte trasladó hasta la frontera norte. Situación atípica porque no se había repetido un atentado de esta naturaleza desde el que provocó la muerte de Álvaro Obregón, cuando era presidente electo, en julio de 1928, en los inicios de la vida institucional mexicana.[6]

El magnicidio provocó la más grande y peligrosa crisis política y financiera del sexenio.

En el plano político, el asesinato obliga al Partido Revolucionario Institucional a encontrar rápidamente las modalidades adecuadas para presentar un nuevo candidato y garantizar la continuidad de los poderes constituidos. Además, esta nueva designación otra vez va a ser objeto de presiones inten-

[6] I. Rousseau, *Modernidad con...*, *op. cit.*, p. 196.

sas y potencia posibles fracturas dentro de la clase política. En un lapso de cinco días, se condensa y se acelera el proceso de auscultación, eliminación y decisión del sucesor, que normalmente transita por etapas y ritos de largo aliento. El 29 de marzo finalmente se "destapa" a Ernesto Zedillo Ponce de León. El designado ofrece la ventaja de la continuidad por lo menos en dos planos: en el proyecto económico y en el equipo salinista, lo cual permite suponer que velará por la integridad y tranquilidad del ex presidente y de su familia. Por otro lado, su cercanía con Colosio (por haber sido su coordinador de campaña) podría ayudar a reunificar a la familia priista.[7]

En el plano económico, el magnicidio colocó el país al borde de un colapso cambiario que sólo lograron contrarrestar el prestigio y el talento de Pedro Aspe.[8]

Las elecciones del 21 de agosto de 1994: un ejercicio de legitimación de la gestión salinista

Ante el deterioro de la situación nacional, las elecciones del 21 de agosto de 1994 adquieren una doble misión legitimadora. Esos comicios deben legar al sucesor un capital de autoridad política del que no pudo gozar Carlos Salinas; de paso, también habrán de convalidar y consolidar al proyecto y al grupo de la SPP.

[7] Ha habido versiones encontradas en cuanto a este episodio. Según Carlos Salinas, él designó a Ernesto Zedillo por respetar la supuesta voluntad de Luis Donaldo Colosio. Según J. G. Castañeda, esta designación fue inducida por el personaje de Palacio, José Córdoba. Supo aprovechar el desamparo en que se encontraba Salinas para hacer lucir la candidatura de quien le era muy cercano. Ayudó así a Salinas a desmantelar las intrigas y posibles *madruguetes* que diversos grupos priistas estaban tramando.

[8] "Durante esos aciagos días de fines de marzo y todo abril de 1994, el país perdió 10, 387 millones de dólares de reservas internacionales." C. Salinas, *México. Un paso...*, *op. cit.*, p. 888.

Al reabrir el expediente de la sucesión, el asesinato de Luis Donaldo Colosio fortalece ese doble desafío.[9] Carlos Salinas apuesta más que nunca al proceso electoral del 21 de agosto de 1994 para imponer la legalidad y la institucionalidad en contra de la violencia.

Las negociaciones con los diferentes sectores

Para garantizar el correcto desarrollo de las elecciones se adoptan dos series de medidas: la primera va dirigida a la oposición y a los medios internacionales; la segunda procura reagrupar a las fuerzas del partido en torno al candidato.

> En enero de 1994, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) creó las condiciones para que las principales fuerzas políticas cooperaran en la negociación de nuevas reglas de competencia electoral. Esa rebelión las obligó a tomar conciencia de que las unía un interés común: un estilo particular de hacer política en el seno de las instituciones existentes.[10]

El 27 de enero de ese mismo año, ocho partidos políticos suscriben el Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justi-

[9] La desenfrenada pugna en que se enfrentan a los diferentes grupos del PRI entre el 23 y el 28 de marzo, las intensas negociaciones entre el jefe del Ejecutivo y esas facciones, y la brutal imposición de Ernesto Zedillo debilitan considerablemente las bases del consenso priista y ponen en peligro las ventajas que ofrece la enorme maquinaria del partido para garantizar su victoria. Un triunfo "transparente" de Ernesto Zedillo permitiría la reunificación del PRI en torno al candidato y futuro jefe de Estado y del partido y al mismo tiempo le daría la autoridad necesaria ante sus bases.

[10] J.F. Prud'homme, "Les élections de 1994: la négociation des règles du jeu", *Trace*, núm. 27, junio de 1995, p. 45.

cia.[11] La negociación de las nuevas reglas del juego electoral se desarrolla paralelamente a la campaña por la presidencia. Es apenas el 12 de mayo de 1994 cuando la Cámara de Diputados aprueba por 276 votos (2 en contra y 12 abstenciones) el proyecto de decreto del Consejo General del Instituto Federal Electoral (Cofipe).[12] El PRI reconoce la necesidad de incluir al PRD en la negociación de las reglas electorales a fin de evitar movilizaciones posteriores a la elección. Además, la crisis de Chiapas obliga a innovar de manera acelerada: sondeos, debates televisados, participación de asociaciones civiles,[13] delegación de la ONU, e introducción de conteos rápidos[14] deben sensibilizar a la opinión pública y fortalecer la credibilidad en las elecciones; de manera paralela se forman grupos con vistas a acelerar la transición política.[15] Éstas son las con-

[11] Con excepción del Partido Popular Socialista, los dirigentes y los candidatos a la presidencia del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática, del Partido Revolucionario Institucional, del Partido del Trabajo, del Partido Verde Ecologista Mexicano y de la Unión Nacional Opositora firmaron un acuerdo para contribuir a la paz en Chiapas. En ese acuerdo sólo se incluían las reformas a las normas electorales.

[12] El Cofipe es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. La reforma fomentó la autonomía de esos organismos electorales. Cierto es que la Secretaría de Gobernación preside el Consejo General del Instituto Federal Electoral y conserva su derecho de voto; sin embargo los consejeros ciudadanos son mayoría (6 de 11 votos). Esos consejeros son miembros propuestos y ratificados por los partidos políticos; en consecuencia cambian profundamente las modalidades decisionales sobre la organización y la supervisión del proceso electoral.

[13] Alianza Cívica, el Grupo San Ángel, el ONOEM (organismo de observación electoral), etc. son algunas de las asociaciones creadas en 1994.

[14] Para transmitir los resultados, el Consejo General del IFE inaugura dos sistemas que operan en paralelo: el programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) y diversos recuentos efectuados a partir de casillas de prueba que han sido elegidas en todo el país. Este doble sistema, así como la participación de organizaciones civiles, deben evitar el trauma que se vivió en 1988.

[15] El grupo San Ángel, que agrupó diversas personalidades, quiere es-

secuencias directas de los acontecimientos de Chiapas. Al debilitar la pertinencia del nuevo paradigma, estos sucesos violentos introducen subrepticiamente la viabilidad de otros referenciales y obligan a reconsiderar el asunto de la transición a la democracia.

El reunificar a un PRI profundamente fracturado pone en juego otras estrategias. La mayor parte de las veces se opta por revalidar los viejos mecanismos que condena el nuevo modelo.

Por una parte, intensas negociaciones en el seno del partido obligan a revisar a favor de los viejos cuadros priistas las listas de candidatos a los puestos de diputados y senadores. Paradójicamente, se vuelven a usar los engranajes ilícitos de la poderosa maquinaria electoral del PRI, lo cual va contracorriente de las reformas electorales emprendidas, por lo demás, de acuerdo con los partidos de oposición. Los principales recursos que utiliza la formación oficial son el acceso de los partidos y de sus candidatos a los medios de comunicación[16] y el financiamiento de sus campañas;[17] éstos también

tablecer un pacto negociado entre los tres candidatos a la presidencia y el gobierno saliente antes de las elecciones presidenciales. El programa de gobierno, la composición del gabinete y el calendario de la transición serían los tres grandes objetos de este pacto. Las elecciones definirían solamente el nombre del presidente.

[16] Un sistema de concesiones otorgadas por el Estado reglamenta los medios electrónicos de comunicación. En tanto que la oposición no dispone de poder adquisitivo para esos espacios, el PRI goza de un acceso casi ilimitado a los medios de comunicación. Ésta fue una de sus principales ventajas durante la última campaña electoral.

[17] Al favorecer un triple sistema de financiamiento, la segunda reforma electoral (1993) proyecta la imagen de un sistema formalmente equilibrado. Pero se trata sólo de una equidad aparente: los límites superiores que determina la ley para el financiamiento de las campañas electorales difícilmente pueden verificarse, de suerte que las autoridades de todos los niveles participan en las campañas políticas y disponen de los recursos públicos que les fueron confiados. El Instituto Mexicano de Opinión Pública

son los vicios principales que alteran el principio y la realización de una competencia leal.

Una vez más, al ejercer mayor presión sobre el régimen, Chiapas (y la violencia en general) pone de manifiesto las contradicciones a las que debe enfrentarse el grupo en el poder: acceder a las demandas de apertura de la oposición al tiempo que se da satisfacción a los reclamos de los viejos priistas.

Las elecciones del 21 de agosto de 1994

Por varias razones, esas elecciones ponen en tela de juicio los cálculos que las diversas fuerzas políticas y sociales habían elaborado desde principios de 1994.

Primero, los comicios vienen a desmentir cuando menos dos creencias fuertemente arraigadas en muchas mentes: la relación proporcional entre el carácter masivo de la participación electoral y el debilitamiento del PRI, y la certidumbre de que una elección que respete las normas de legalidad y transparencia llevaría automáticamente a un mayor debilitamiento del partido. El escrutinio del 21 de agosto desmiente de manera formal ambos dogmas. En efecto, esa consulta fue objeto de una participación sin precedentes en la historia del país (más de 75% del índice de participación reconocido oficialmente) y representó el sufragio más "limpio", más creíble y más vigilado que el país haya conocido a lo largo de su historia reciente (80 000 observadores nacionales y 1 032 observadores extranjeros reunidos, listos para detectar y denunciar la menor falla visible).[18] Como resultado, el PRI fortaleció

(IMOP) (*El Financiero*, 02/09/94) estima en 250 millones de dólares el costo de la campaña de Zedillo, que supera por casi nueve veces la del PAN (35 millones de dólares).

[18] La transparencia en la obtención de resultados y el reconocimiento

sus posiciones en comparación con el último sufragio presidencial del 6 de julio de 1988.

Por otra parte, la fuerza que la consulta concede a Ernesto Zedillo y a todo el partido oficial pone en duda la utilidad de una coalición gubernamental. El PRI no sólo gana las elecciones presidenciales, sino que también obtiene una amplia mayoría en la Cámara de Diputados (300 de 500 curules) y una presencia mayoritaria en el Senado y la Asamblea de Representantes. Esos resultados restringen las negociaciones entre las diferentes facciones del PRI.

No obstante, aunque los resultados electorales muestren la victoria de la legalidad sobre la violencia, un nuevo asesinato, el del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, hace perder todo el terreno ganado. Las previsiones vuelven a embrollarse.

Las previsiones poselectorales

El asesinato de José Francisco Ruiz Massieu, secretario general del PRI, vuelve a enfriar el optimismo que empezaba a surgir entre los hombres de la SPP.[19] Ruiz Massieu era uno de los amigos íntimos de Salinas.[20]

---

del triunfo de Ernesto Zedillo por su rival más cercano, Diego Fernández de Ceballos, fortalecen de manera definitiva la credibilidad de las cifras y aseguran una relativa tranquilidad después de las elecciones.

[19] Salinas lo acababa de nombrar secretario general del PRI porque había denotado un claro compromiso con las reformas que su gobierno había emprendido. C. Salinas. *México. Un paso...*, *op. cit.*, p. 891.

[20] "Durante su sexenio, Carlos Salinas de Gortari dependió de la habilidad de tres operadores leales: Luis Donaldo Colosio, José Francisco Ruiz Massieu y Raúl Salinas de Gortari. Colosio era el hombre encargado de organizar las bases de un partido reformado. Francisco Ruiz Massieu y Raúl Salinas fueron encargados de llevar a cabo el trabajo sucio; como informadores políticos y económicos realizaban las negociaciones 'financie-

Para la oposición (y también para los miembros de la *nomenklatura* priista), el carácter irrefutable de la victoria electoral de Ernesto Zedillo anula la posibilidad de abrir espacios y conductos para redefinir el proyecto de país. Según Castañeda, "la elección no permitió empezar a construir espacios y conductos para que el descontento popular en México y las profundas fracturas de las élites mexicanas pudieran expresarse fiel y libremente. De allí que las divisiones entre las élites [...] se sigan dirimiendo por otros métodos."[21] Una de sus manifestaciones sería el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu. Este segundo crimen reinstaura el ciclo de inestabilidad política y económica que las elecciones del 21 de agosto parecían haber parado en seco. El asesinato subraya fuertemente el cambio que se ha dado en la situación política: para garantizar el poder ya no es suficiente ganarlo en las urnas.

El brote de la violencia, las acusaciones que Mario Ruiz Massieu –hermano de la víctima que había sido encargado de la investigación del crimen– lanza en contra ciertas facciones del PRI, las sospechas cada vez más fuertes que pesan sobre la posibilidad de una infiltración de ciertos medios políticos por los cárteles de la droga vienen a sumarse a las presiones normales que ejercen sobre el candidato electo los clanes y los sectores integrantes de la "familia revolucionaria" a modo de garantizar su posición en el futuro gabinete.[22]

Ese estado de cosas debilita de manera definitiva la confianza del mundo financiero y económico nacional e internacional en el gobierno mexicano.[23] A fin de evitar el pánico

---

ras y físicas' lo cual les trajo la antipatía y el desprecio de los 'jefes' y de la oposición". J. Womack, *El Financiero*, 17, octubre. de 1995.

[21] Jorge G. Castañeda, *Sorpresas te da la vida*, *op. cit.*, p. 152.

[22] La muerte del cardenal Posadas ocurrida en 1993 lanza una señal de alarma: no se excluye la cooperación entre los cárteles de traficantes y ciertos grupos políticos.

[23] Aunque la rebelión indígena contribuye a deteriorar la imagen que

de los mercados financieros, el gobierno utiliza hasta la saciedad determinados instrumentos como la variación en la composición de la oferta de obligaciones públicas. Las autoridades abandonan toda prudencia en materia de política monetaria. El debilitamiento financiero aumenta tras las elecciones presidenciales. Los elementos generadores de inestabilidad política y social persisten en un momento en que es habitual la inestabilidad que provoca el relativo vacío de poder.

Pese a la victoria que representaron las elecciones del 21 de agosto de 1994 para la gestión del grupo de la SPP, los últimos meses del sexenio se caracterizan por una creciente incertidumbre. Tradicionalmente la composición del gabinete y el discurso de toma de posesión suelen restaurar la unidad de los priistas y contrarrestar la gran tensión imperante. Pero esos viejos remedios ya no se adecuan a las nuevas exigencias. Antes, el nuevo presidente debía contemporizar sobre todo con las demandas contradictorias de las camarillas del PRI. Empero, el TLC y las nuevas relaciones de fuerza entre los partidos políticos han multiplicado las presiones que pesan sobre el presidente, y ahora las facciones priistas son sólo un actor entre varios, a pesar de seguir predominando.

¿Cómo satisfacer demandas tan opuestas –a fin de evitar esos niveles de violencia– al tiempo que se mantienen las posibilidades de llevar adelante el proyecto de Salinas? Ésta es la crucial interrogante a la que habrá de responder el nuevo equipo. De su capacidad de respuesta dependerá el futuro del proyecto de la SPP.

---

trataba de proyectar el equipo en el poder, la inestabilidad financiera sólo se instala a partir del asesinato de Colosio.

Ernesto Zedillo: ¿impugnación, redefinición o continuidad del proyecto de modernización?

Los primeros veinte días de la administración de Zedillo: la continuidad del proyecto de la SPP

Los primeros veinte días de la nueva administración bien podrían considerarse como la "crónica de una continuidad anunciada". Los hombres, el discurso de toma de posesión, y las principales plataformas administrativas aseguran la continuación del proyecto SPP, aunque el flamante mandatario haya introducido elementos nuevos para enfrentar los desafíos que caracterizan al año de 1994.

¿Quién es Ernesto Zedillo, ese nuevo presidente que llega a la cúspide del Estado por casualidad?

A punto de cumplir cuarenta y tres años cuando asume el poder (nació el 27 de diciembre de 1951), Zedillo no estaba preparado para esa responsabilidad. Sin discusión, es un hombre distinto de sus predecesores. Su trayectoria familiar, educativa y cultural lo hacen producto de una cultura híbrida: mexicana y estadunidense. Desde 1964, es el primer presidente que nace y se educa fuera de la capital.[24] Norteño de Mexicali, ciudad fronteriza de Baja California, crece en un ambiente caracterizado por un rápido desarrollo económico y un enorme flujo de inmigrantes. A diferencia de los jefes de Estado anteriores, proviene de un medio socioeconómico modesto. En fin, sus relaciones con el grupo de la SPP son más bien tardías. No es fundador del equipo, ni siquiera uno de sus pilares; y aunque presenta el perfil requerido en términos de formación educativa y administrativa, se trata de un recién llegado. Más que su

[24] También es el primer presidente que no pasa por la UNAM, *alma mater* de los presidentes y de la mayor parte de quienes integran los distintos gabinetes. Ernesto Zedillo estudió su licenciatura en economía en el Instituto Politécnico Nacional (IPN).

perfil personal, los lazos privilegiados que ha establecido con Leopoldo Solís dan origen a su pertenencia al grupo. Antiguo alumno de Yale y promotor activo de los centros académicos estadunidenses, Solís en cierto modo es padre del nuevo paradigma. Con la misión de formar un pelotón de excelencia de nuevos diplomados, los ha reunido y ha estimulado de manera incansable sus inquietudes intelectuales. Más concretamente, Ernesto Zedillo debe a Francisco Gil Díaz su ingreso a la SPP. Gracias a él, consigue su primer puesto importante en 1987, como subsecretario de una SPP dirigida entonces por Pedro Aspe. A diferencia de Colosio, que se había familiarizado durante largo tiempo con el mundo de la política, Zedillo representa el prototipo del "tecnócrata": un economista brillante pero neófito ante las negociaciones del ambiente político.

Sumamente breve (no dura más que cuarenta y cinco minutos), su discurso de toma de posesión define las grandes prioridades.

Desde un principio Ernesto Zedillo sitúa su gobierno como continuación del anterior. En contra de las reglas implícitas del sistema, la gestión precedente es objeto de reconocimiento público: Zedillo elogia calurosamente al ex presidente y a Luis Donaldo Colosio, el heredero que Salinas había elegido.[25] Ese agradecimiento al maestro pretende tranquilizar al mundo empresarial respecto a las orientaciones de la nueva gestión.[26]

[25] "Un presidente que ha gobernado con visión y que, con inteligencia y patriotismo, ha concebido profundas transformaciones y las ha sabido llevar con gran determinación. Le expreso todo mi respeto y mi reconocimiento. Estoy cierto de que Carlos Salinas de Gortari tendrá siempre la gratitud y el aprecio del pueblo mexicano." El discurso de toma de posesión, por tradición, trata de establecer una distancia con la gestión anterior. Aun cuando Salinas fue el primero en faltar a la regla, no se mostró tan elogioso hacia su predecesor.

[26] También el 9 de diciembre, ante el Congreso de la Unión, Zedillo elogia la política económica de su antecesor.

El proyecto de gobierno parece estar en continuidad –en sus grandes líneas– con el anterior.[27] Incluso las nuevas orientaciones integran una estrategia de consolidación que el propio Salinas recomendaba. Es más, antes de su muerte, Luis Donaldo Colosio las había anunciado: un desarrollo "sostenible", es decir un crecimiento económico orientado al bienestar familiar y basado en la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales. En el centro del paradigma, encontramos que la responsabilidad social de los marginados del crecimiento es prioridad de esa administración. En tanto que las políticas salinistas habían procurado el apoyo de dos clases sociales extremas: los "grandes" (hombres de negocios, políticos, etc.) y los muy pobres; la administración siguiente apunta a las clases medias. Si el concepto de modernización era una idea cardinal para Salinas, la de justicia ocupa el centro del discurso de toma de posesión zedillista: "un México donde reine la justicia para todos". Esta idea manifiesta una doble necesidad: que el proyecto modernizador sea accesible a todas las categorías sociales, y que sus resultados sean tangibles y penetren en el tejido social. También pretende contrarrestar la violencia y la impunidad que estallaron durante 1994. Si el arranque del proyecto exigió la cooperación de los grandes, su consolidación requiere de la ayuda de toda la población. Siendo un proyecto elitista, la "reforma de la Revolución" debe democratizarse. Chiapas lo recuerda. Será cosa de hacer compatibles los índices macroeconómicos con la canasta básica ("la

[27] "Seguiremos luchando contra la inflación para lograr un crecimiento sostenido en beneficio de todos [...]. Para no destruir la estabilidad que ha costado tantos sacrificios al pueblo mexicano [...], mantendremos una estricta disciplina en las finanzas públicas. El crecimiento sostenido exige un panorama de estabilidad económica y financiera que garantice la certidumbre y la confianza para ahorrar, planificar, invertir y trabajar de manera productiva. Eso exige reglas claras y trato justo para todos".

meta de la política económica debe ser el creciente bienestar de cada persona y de su familia") en tanto que se hace prioritaria la reforma política, relegada a un segundo plano durante el gobierno de Salinas. El propósito común es acabar con el centralismo exorbitante: una reforma electoral definitiva que vaya aparejada a la independencia del PRI ante el presidente, la separación y el equilibrio de los tres poderes federales, y una regionalización que descanse en la autonomía fiscal de las municipalidades y los estados. Por último, la lucha contra la pobreza y la cruzada nacional por la educación son dos ejes importantes para consolidar el paradigma salinista. Ante la situación en Chiapas, Zedillo asume igualmente el "alto al fuego" por parte del ejército.

La gestión zedillista se presenta como la fase de aterrizaje del paradigma modernizador. Los hombres que asumirán la correcta conducción de la última etapa tendrán que ser finos conocedores de ese referencial.

El grupo SPP en el nuevo gabinete

La influencia del ex presidente en los puestos clave del nuevo gabinete es tan fuerte que se le tilda de "gabinete de transición".

Con excepción de Pedro Aspe y Francisco Gil Díaz, los allegados de Carlos Salinas conservan el dominio de la conducción económica. La mayor parte de los economistas "puros y duros" de la SPP forma el gabinete económico. Bajo la férula del nuevo responsable de Hacienda, Jaime Serra Puche, los pupilos del grupo SPP que todavía eran subsecretarios de 1989 a 1994 llevan las riendas de la economía nacional: Herminio Blanco, Guillermo Ortiz Martínez, Carlos Ruiz Sacristán, Rogelio Gasca Neri. El Distrito Federal y la Secretaría de Relaciones Exteriores también se ponen en manos de economistas que habían ejercido elevadas responsabilidades du-

rante el gobierno anterior: Óscar Espinosa Villarreal y José Ángel Gurría Treviño, respectivamente. Como complemento del programa económico, la política social queda bajo control salinista –primero en manos del clan Pronasol que sigue dirigiendo Carlos Rojas Gutiérrez, el único que conserva la misma posición–. También pertenecen al grupo Arturo Warman, Miguel Limón Rojas y Julia Carabias.[28] En cambio, en el plano político Zedillo se independiza de su predecesor. Un hombre de su entera confianza, Esteban Moctezuma Barragán, se encarga de la política interior, pese a su inexperiencia y a su extrema juventud.[29] La educación, campo relacionado tanto con la política como con la economía, también se confía a un allegado del presidente: Fausto Alzati. Y sobre todo, el mandatario pone en manos de la oposición (PAN) una de las instancias fundamentales en esos agitados tiempos: la Procuraduría General de la República.[30] Por otra parte, Zedillo integra en su equipo a ciertos colosistas reconocidos: a Santiago Oñate Laborde, secretario de Trabajo y Previsión Social, y a Liébano Sáenz, secretario particular del presidente de la República. En fin, otros nombramientos son producto

[28] Arturo Warman es un intelectual independiente que pronto abraza las tesis salinistas. Como procurador agrario (en 1992) participa con Luis Téllez Kuenzler en la elaboración del Programa de Apoyo Directo a los Campesinos (Procampo). Miguel Limón Rojas primero es subsecretario de Población y Servicios Migratorios en Gobernación (1988-1992) y luego funcionario de la Sedesol a fines del sexenio salinista. Julia Carabias, ex militante del Movimiento de Acción Popular (MAP) de los años setenta y luego del Partido Socialista Unificado Mexicano (PSUM) se une al equipo salinista y es integrante de la Sedesol.

[29] Esteban Moctezuma Barragán habría sido oficial mayor de Ernesto Zedillo en la SPP de 1989 a 1992, y a partir de entonces en la SEP.

[30] Tras desempeñarse como secretario adjunto del PAN y representante de este partido ante el Consejo General del Comité Federal Electoral y del Instituto Federal Electoral, Fernando Antonio Lozano Gracia es elegido diputado en 1994 y, desde el 1° de noviembre, coordina a la fracción parlamentaria panista.

de negociaciones diversas.[31] La composición del grupo de la presidencia –salinistas allegados a Zedillo– subraya la continuidad entre ambas administraciones (Luis Téllez, Carlos Salomón, Liébano Sáenz y Germán Fernández).

Esos nombramientos simbolizan la continuación del espíritu y de la letra de los grandes proyectos salinistas (y del grupo de la SPP). Como observa Alejandro Ramos:

> Salinas no ha perdido nada de su poder ni de su influencia sobre gran cantidad de grupos que integran la clase política mexicana. Estos grupos habían trabajado durante mucho tiempo con uno de los gobiernos más fuertes y una de las personalidades más sobresalientes. Aun cuando deben su lealtad al nuevo jefe de Estado, las personas cercanas a Salinas no podrán evitar escuchar con atención sus recomendaciones.[32]

Además, se profundizan las características que identificaban primordialmente al grupo de la SPP. El nuevo gabinete está constituido por individuos sumamente jóvenes (de cuarenta a cuarenta y cinco años en promedio para el gabinete restringido, y de treinta y cinco años en los peldaños inferiores), economistas con diplomas superiores (en su mayor parte doctorados), cuyo cúmulo de cargos en las instituciones financieras y económicas de la administración pública no puede colmar su carencia de capital político. La extrema juventud y la inexperiencia de esos individuos colocados en terrenos estratégicos provocan reacciones negativas. José Ángel Conchello, miembro del Comité Ejecutivo del PAN y senador espone:

> Cada uno de ellos es un personaje maravilloso; algunos son talentosos, otros son casi genios. Sin embargo, como equipo que

[31] Los nombramientos de Silvia Hernández en Turismo y de Ignacio Pichardo Pagaza en Energía son compromisos personales que Zedillo contrajo con ciertas facciones priistas.

[32] A. Ramos, *El Financiero*, 08/12/94.

va a dirigir la nave de la nación en estos momentos tormentosos, el gabinete presidencial es un fiasco mal disimulado [...]; son demasiado jóvenes y tienen una competencia interesante que desgraciadamente es ajena a los puestos que les fueron asignados [...]. Esto traduce el desprecio del jefe de Estado por la experiencia política y pretende demostrar que los jóvenes "tecnócratas" que provienen de El Banco de México son hombres aptos para llevar a cabo todas las actividades de la alta función pública.[33]

Se puede contar con los dedos de una mano a los viejos cuadros del partido incluidos en el gabinete.[34] En cambio los financieros se llevan la mejor tajada: Gilberto Borja Navarrete, antiguo dirigente del grupo más importante en el campo de la construcción de Latinoamérica, dirige Nafinsa; Borja se agrega a una lista en la que ya se incluyen Guillermo Güemes y Vicente Gutiérrez Camposeco. En puestos al parecer menos visibles volvemos a encontrar grandes nombres ligados al grupo SPP: Jorge Espinosa de los Reyes, Gustavo Petricciolli, Ernesto Marcos Giacomani, Juan José Páramo, Oscar Espinoza, José Ángel Gurría y Arturo Ortiz, por citar sólo a unos cuantos.

En otras palabras, se reafirma el grupo de la SPP. Volvemos a encontrar la división entre gabinete económico y gabinete político: el primero manifiesta una homogeneidad entre actores que no posee el segundo. Es una herencia directa que se remonta a 1982. La excepción es el equipo de Pedro Aspe en Hacienda, que desaparece del mapa: "cuarenta y ocho horas después de la toma de posesión, se inicia el desmantelamiento del servicio civil de carrera en el área fi-

[33] J. A. Conchello, *El Financiero*, 08/12/94.

[34] Esto es cierto por lo que toca al principio de la gestión de Zedillo. En cambio, muy pronto la clase política tradicional recobra peso y obliga al presidente a contemporizar negociando, por ejemplo, numerosos puestos políticos y administrativos importantes.

nanciera del gobierno federal".[35] Permanece allí la rama de los vencedores dentro del grupo de esa secretaría, pues los adeptos a Manuel Camacho, salvo algunas excepciones, están con un pie afuera.[36] Y, entre el grupo de vencedores, el clan ITAM/Yale ocupa un lugar codiciado. El Instituto Tecnológico Autónomo de México ha desempeñado un papel importante en la formación interna de la camarilla de Zedillo. Su concepción macroeconómica está representada allí por cuatro personajes que han laborado bajo sus órdenes en Hacienda: Carlos Ruiz Sacristán (Pemex), Luis Téllez (Coordinación de la Presidencia), Guillermo Ortiz Martínez (Comunicaciones) y José Ángel Gurría (Relaciones Exteriores).

Más que los hombres de la SPP, ese gabinete nos presenta a sus hijos. Encaramada ya en las subsecretarías de Estado, la segunda generación SPP entra masivamente. Queda por hacer un estudio para demostrar que los "hijos de la SPP" tienen una sensibilidad política más mellada que sus mayores. Ellos no han gozado de la educación informal que entonces se impartía (en los años 1982-1987) en la escuela de la dependencia. Por tener que forjar el nuevo paradigma, allí se adquiría un bagaje político mínimo. Por su parte, los recién llegados son técnicos: su tarea principal consiste en aplicar y reajustar un modelo elaborado en otros lugares y otros tiempos. En ese sentido, la conformación del gabinete corresponde al principio que Salinas ya exponía a partir de 1992: el cambio de paradigma –la reforma de la Revolución– exige un cambio generacional.

Esa preeminencia del grupo de la SPP en la configuración del gabinete se inscribe en la óptica del sexenio siguiente: a ese respecto, Jaime Serra Puche constituye una pieza clave para el año 2000.

[35] C. Salinas de Gortari, *México. Un paso...*, *op. cit.*, p. 1114.

[36] Por ejemplo Manuel Aguilera, brazo derecho de Camacho durante el sexenio anterior, es enviado al ISSSTE.

Por último, en términos de *real politik*, el pluralismo sustituye a los viejos sectores priistas en beneficio de los representantes de las corrientes y los partidos políticos de oposición. Anteriormente los partidos satélites se encargaban de ese papel. Durante la administración de Salinas el PAN había tomado la estafeta. De algunas administraciones para acá, el lento desplazamiento de los sectores del "tricolor"[37] favorece a los "tecnócratas", vinculados al presidente más que al partido. La integración de la oposición forma parte de una nueva etapa y en lo sucesivo ésta reclama sin cortapisa lo que es suyo.[38]

Fiel a las tradiciones, desde su llegada Ernesto Zedillo propone una serie de modificaciones en la estructura administrativa. Algunas pretenden evitar una inútil duplicación de tareas; en esta categoría se incluyen los departamentos adscritos a la SHyCP, la Secofi y la SEP. Otros cambios son producto de la modernización.[39] Por último, otros más apuntan a transformaciones políticas y constitucionales: —mayor autonomía para los órganos de justicia (sobre todo la Suprema

[37] El adjetivo "tricolor" designa al mismo tiempo los colores de la bandera nacional y los del partido oficial, para subrayar la simbiosis PRI-nación.

[38] En Chiapas, Robledo renuncia al partido para gobernar en nombre del pluralismo e incorpora a varios de sus amigos, algunos de ellos militantes de la oposición, incluido el PRD. En el Departamento del Distrito Federal se negocian puestos con la oposición. La inclusión de Lozano Gracia también es reconocimiento de la pérdida de hegemonía priista y de la creciente presencia del PAN en la vida nacional.

[39] A consecuencia de la privatización de entidades paraestatales, la antigua, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, ve su campo de acción reducirse a la Energía. Por su parte, en nombre de una política global del campo, la SARH crece a Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGDR) y engloba incluso a la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo). La creación de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) absorbe y fusiona a diferentes células administrativas (la Secretaría de Pesca, la Subsecretaría del Medio Ambiente de Sedesol y la de Recursos Naturales).

Corte)— o la aplicación del federalismo— la Secretaría de Salud será flanqueada por direcciones regionales dotadas de consejos consultivos en tanto que el centro atiende aspectos normativos.

No obstante, esas modificaciones no perturban la racionalidad de la organización administrativa que instauró Salinas. El cerebro de la administración pública -la instancia que sustituía a la vieja SPP en sus funciones directivas- permanece inmutable. Desde luego, se trata de la Coordinación de la Presidencia de la República. Por otra parte, Luis Téllez, el hombre que la dirige, es producto puro del grupo de la SPP.[40] Este especialista presenta muchos rasgos comunes con su predecesor, José María Córdoba Montoya (en particular una formación muy avanzada en economía). Pero además de la similitud de personalidades, las funciones de la Coordinación de la Presidencia son las mismas, pues escapó a la oleada de modificaciones constitucionales.[41]

Sin embargo, lejos de tranquilizarse los medios económicos nacionales e internacionales manifiestan su inquietud. Y esto se advierte desde las primeras horas del anuncio del gabinete.

> A las 12:30 horas del último día de noviembre de 1994, se anunció el gabinete del presidente Zedillo. De inmediato la

[40] Luis Téllez ha sido el brazo derecho de Pedro Aspe. Asesor del subsecretario de Programación y Control Presupuestal, director del sector externo y del control presupuestal de la SPP, será director general de Planificación Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1988-1990, antes de pasar a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos como subsecretario de Estado. Especializado en teoría monetaria, economía internacional y finanzas privadas, fue alumno de Rudiger Dornbusch en el MIT.

[41] Esa coordinación desaparecerá muy pronto, como signo inequívoco de la diferencia en el estilo de gestión entre el nuevo jefe de Estado y su antecesor.

> Bolsa Mexicana de Valores, tras dos semanas de alzas continuas que acumulaban casi 10% de ganancias, inició una caída que continuó hasta la fatídica devaluación. ¿Por qué cayó la Bolsa? Los inversionistas financieros reprobaron el nuevo gabinete. Lo consideraban 'inexperto' y recriminaban la ausencia de Pedro Aspe en la cartera de Hacienda. Durante varios años Aspe había construido un capital de credibilidad y de confianza.[42]

En esa etapa políticamente compleja, la ausencia de un experto de las finanzas en tiempos de crisis y la fragilidad que muestra el nuevo gabinete infunden temor en los medios financieros y económicos. Fortalecen esos temores las redobladas presiones políticas que se manifiestan desde los primeros días.

Las presiones políticas y la crisis económica

Desde un principio se entabla una verdadera lucha entre los diferentes grupos políticos refractarios a la continuidad salinista y al nuevo jefe de la nación. Esos grupos tratan de poner a prueba a la nueva administración, valorar sus competencias políticas y recuperar los espacios perdidos. Muy pronto la acumulación de puntos neurálgicos –los conflictos postelectorales (Veracruz, Tabasco y Chiapas) y un renuevo del vigor zapatista– evidencia las carencias del nuevo equipo, así como su aislamiento ante el resto de las facciones priistas descartadas del gabinete.[43] Hay un signo inequívoco: si bien el nuevo gabinete y el mensaje presidencial debían provocar

[42] C. Salinas de Gortari, *México. Un paso...*, *op. cit.*, p. 1114.

[43] Su resentimiento, agravado ya por las sospechas que Mario Ruiz Massieu ha hecho pesar sobre los cuadros del partido en noviembre de 1994, se ve exacerbado por su exclusión del nuevo gabinete. En su mayor parte quedan "desempleados" pese a que disponen de una experiencia administrativa y política impresionante.

el resurgimiento de la confianza en el sector privado, la Bolsa no deja de bajar durante todo el mes de diciembre de 1994. Las propuestas gubernamentales no obtienen la adhesión de los grupos interesados. El nuevo programa económico que presenta "el hombre de Washington" y gran negociador del TLC, Jaime Serra Puche, no calma en modo alguno los temores y la incertidumbre de los diferentes actores. Las respuestas tibias y vacilantes del jefe del Ejecutivo y del titular de Gobernación ante las distintas presiones a que está sometido el gobierno provocan la huida de capitales especulativos y el nerviosismo de la Bolsa. Chiapas arde de nuevo y Marcos declara con sorna: "ustedes tienen una rebelión indígena en el sureste [...]. No desperdicien su inteligencia creando comisiones plurales que acabarán por provocar la guerra [...]. El conflicto no se limita a cuatro comunidades; le han mentido, señor Ernesto Zedillo, siempre le han mentido".[44]

Esa declaración inquieta a los medios financieros. El 19 de diciembre, la Bolsa se hunde (baja 4.15%) y el día 21 la población se entera con estupor del *madruguete* cambiario (el sorpresivo ajuste de la tasa de cambio) realizado a la antigüita.[45] El gobierno activa un Plan de Emergencia Económica (PEE) y entabla conversaciones con los diferentes organismos internacionales (FMI, Banco Mundial, gobierno estadunidense, etc.) a fin de salir del atolladero en que lo ha puesto la reciente devaluación.

Ese ajuste monetario provoca una triple crisis. Por remitir súbitamente a los años 1981-1982, esta devaluación afecta

[44] Marcos, el célebre subcomandante del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, juega la carta de la desestabilización política. En vista del resultado electoral en Chiapas, favorable al candidato oficial, amenaza con reanudar la guerra. El espectacular avance de los zapatistas el 20 de diciembre, cuando ocupan por sorpresa 38 comunidades, parece confirmar la exactitud de aquella "bravata".

[45] El ajuste fue anunciado a las cuatro de la mañana del 20 de diciembre de 1994.

psicológicamente a los mexicanos: parece confirmar una vez más la falta de confianza de la población respecto a la posibilidad de salir adelante. Por otra parte, *ipso facto* se devalúa fuertemente la imagen del *Tlatoani* (Carlos Salinas de Gortari). En fin, al sobrevivir una crisis (cierto es que latente) del sector financiero y productivo del país se reanudan dos debates: el de los "tecnócratas" contra los "políticos" y el de los modelos de desarrollo. Contra todo lo esperado, cuando se preveía que la política iba a ser el gran escollo de la nueva administración, las cuestiones económicas y financieras abren de nuevo un frente de incertidumbre.

Tres parámetros explican el problema económico y financiero mexicano, cada uno de ellos contribuye al debilitamiento de las variables económicas; su acumulación produce una mezcla explosiva.

El origen del problema son los errores estratégicos cometidos por el antiguo jefe de Estado, Carlos Salinas de Gortari. En efecto, la reforma del Estado se sustentaba en la reactivación económica. La estrategia del esquema salinista era una apuesta fantástica y, al mismo tiempo, sumamente peligrosa. Una de las grandes debilidades de la economía mexicana era el déficit de la balanza de pagos. En un principio el gobierno quiso paliarla renegociando la deuda. Ante la insuficiencia de esta estrategia, el Ejecutivo eligió entonces salvar la balanza en cuenta corriente apoyándose sobre todo en operaciones de capital: atraer recursos por otros métodos y dejar el déficit al libre juego del mercado. Esta elección fue producto de los compromisos del país con Estados Unidos en materia comercial, de las exigencias de la clase media (control de la inflación y dólar barato) y de las convicciones liberales del círculo de colaboradores cercanos a Salinas. Sin embargo, ese esquema descansaba casi exclusivamente en la entera confianza de los inversionistas y no en la producción nacional, única fuente verdadera de riqueza. El éxito de la apuesta dependía del factor "tiempo": que la confianza de los

inversionistas durara lo suficiente para que el aparato productivo nacional volviera a orientarse hacia la exportación.

Las sorpresas de 1994 –Chiapas y los asesinatos– generaron un clima de incertidumbre que el gobierno intentó calmar con la ayuda de una serie de medidas, verdadera huida hacia adelante destinada a garantizar el desarrollo adecuado de las elecciones. El éxito de esa operación debía ser suficiente para restablecer el clima de confianza necesario para que evolucionara convenientemente. El excelente desempeño de Pedro Aspe al frente de Hacienda durante la crisis desatada por el asesinato de Colosio, así como la buena conducción del proceso electoral de agosto, permitían presagiar un fin de sexenio menos agitado en el ambiente económico interno. Sin embargo, el asesinato de José Francisco Ruiz Massieu a finales de septiembre de 1994 y las acusaciones del fiscal (su hermano) contra funcionarios del partido fueron testimonio de la amplitud de las fracturas internas del PRI. Se adujo que estos hechos, sumados al fallecimiento de Diana Laura Riojas de Colosio, habrían provocado una fuerte salida de divisas. Además, el cambio de la política financiera estadunidense desde febrero de 1994 –aumento de las tasas de interés–, con un súbito incremento de la tasa de rendimiento de los fondos federales a mediados de noviembre, acrecentó la salida de divisas en ese momento. En este difícil panorama, la reanudación de actividades de los rebeldes a principios de la gestión zedillista anuló los beneficios de las elecciones del 21 de agosto de 1994 en términos del retorno a la confianza. En efecto, esas causas políticas y la gran inexperiencia del nuevo gabinete –en particular del gabinete económico– acabaron por deteriorar de manera definitiva la situación, razón por la cual los capitales huyeron.[46]

[46] De acuerdo con cierto informe del FMI los "capitales golondrinos" son mexicanos, lo que permitiría suponer la existencia de una operación montada para desestabilizar a la economía nacional con la finalidad de re-

Para terminar, la propia devaluación fue realmente muy mal administrada. Por un lado, no solamente prevaleció una fuerte desorganización en el grupo encargado de preparar la devaluación (los miembros del PECE reunidos alrededor del gabinete económico y del presidente) y fue notable la ausencia de un programa claro para acompañarla, sino que además, al parecer, el gobierno concedió información privilegiada sobre la inminente devaluación –información que los empresarios utilizaron para cubrir sus deudas en dólares–.[47] Por otro lado, ante la reiterada negativa de una devaluación que sostiene el gobierno de Zedillo, la apertura de 15% de la banda de flotación anunciada en la madrugada del 20 de diciembre toma desprevenida a la administración Clinton. Este modo de proceder, tradicional en México, no agrada a Washington.[48] Es preciso esperar hasta el 10 de enero de 1995 para que se presente un programa de rescate financiero. Por otra parte, la falta de firmeza en la conducción de la devaluación desacredita aún más a la nueva administración. La sucesión de medidas y de ritmos elegidos y la multiplicación de versiones oficiales sobre la responsabilidad de la si-

---

cuperar espacios políticos. Carlos Abedrop, ex presidente de los banqueros mexicanos (en 1982) confirma esta versión en *Proceso*, enero de 1995.

[47] Para tratar de detener la hemorragia el gobierno había emitido 600 millones de tesobonos en dólares a la paridad pactada. Quiénes tenían información privilegiada sobre la disposición del gobierno de modificar el régimen cambiario y pasar a la libre flotación aprovecharon la circunstancia y en unas horas cambiaron pesos por dólares. Entre el 20 y el 21 de diciembre unos cuantos mexicanos vaciaron 4 633 millones de dólares de las reservas internacionales. Banco de México, *Informe anual 1994*, p. 199, en C. Salinas de Gortari, *México. Un paso...*, *op. cit.*, p. 1124.

[48] Lloyd Bentsen, secretario del Tesoro (principal interlocutor de México en Washington), tuvo que renunciar a su puesto. El descontento estadunidense obligó a su interlocutor mexicano, Jaime Serra Puche, a explicar inmediatamente la situación al país vecino. El TLC prohíbe en lo sucesivo cualquier gestión que se pliegue a las viejas reglas no escritas del sistema.

tuación son las dos fuentes de desconfianza que resienten los estadunidenses.[49]

¿Qué significa entonces ese trauma económico respecto al proyecto de la SPP, cuando el espectacular restablecimiento de la economía mexicana representaba la mejor carta que podían mostrar Salinas y su grupo, incluso tras el año políticamente arduo de 1994?

Como prueba de un fracaso en relación con las metas fijadas, esa devaluación debería haber puesto en duda la pertinencia del proyecto y sobre todo del proyecto económico. Sin embargo, de manera general, el "alto mando", el paradigma y la estructura administrativa siguieron siendo los mismos durante esos primeros días de 1995.[50]

Examinemos rápidamente los reajustes efectuados inmediatamente después del 20 de diciembre de 1994.

La continuidad del proyecto SPP

La devaluación del 20 de diciembre de 1994 no significa en absoluto la muerte del proyecto de desarrollo instaurado por el grupo de la SPP, sino sólo un contratiempo. En efecto, el hecho no tuvo una influencia apreciable en la composición del alto mando ni en el paradigma o en la estructura admi-

[49] A solicitud del sector privado y de Jaime Serra Puche, responsable de Hacienda, el jefe del Ejecutivo acepta ampliar en 15.3% el margen de fluctuación del peso ante el dólar. Frente a la insuficiencia de esa medida, el gobierno libera la paridad y deja flotar la moneda. Por otra parte, las autoridades presentan sucesivamente a diferentes chivos expiatorios: primero los zapatistas, luego la administración anterior, a quien se acusó de haber ocultado la situación económica y financiera del país.

[50] A consecuencia de la fuerte presión de los "viejos" cuadros políticos para retomar en sus manos el control de la situación, en el transcurso del sexenio se modifican un poco las políticas de reclutamiento del alto mando. Pero, en lo esencial, la orientación del paradigma sigue siendo la misma.

nistrativa. Desde luego, esos parámetros pueden fluctuar en el mediano plazo de acuerdo con la correlación de fuerzas en presencia: ni el éxito ni la definición del proyecto de cambio social están garantizados ni son definitivos. Sin embargo, este examen nos permitirá aportar algunas precisiones sobre la redefinición de las grandes orientaciones del grupo en el poder. El equipo victorioso, en esa implacable lucha entre las diferentes facciones del partido oficial, marcará los contornos del proyecto modernizador.

Aunque la devaluación haya traído algunos cambios en las secretarías, el gabinete en general no sufre modificaciones profundas.

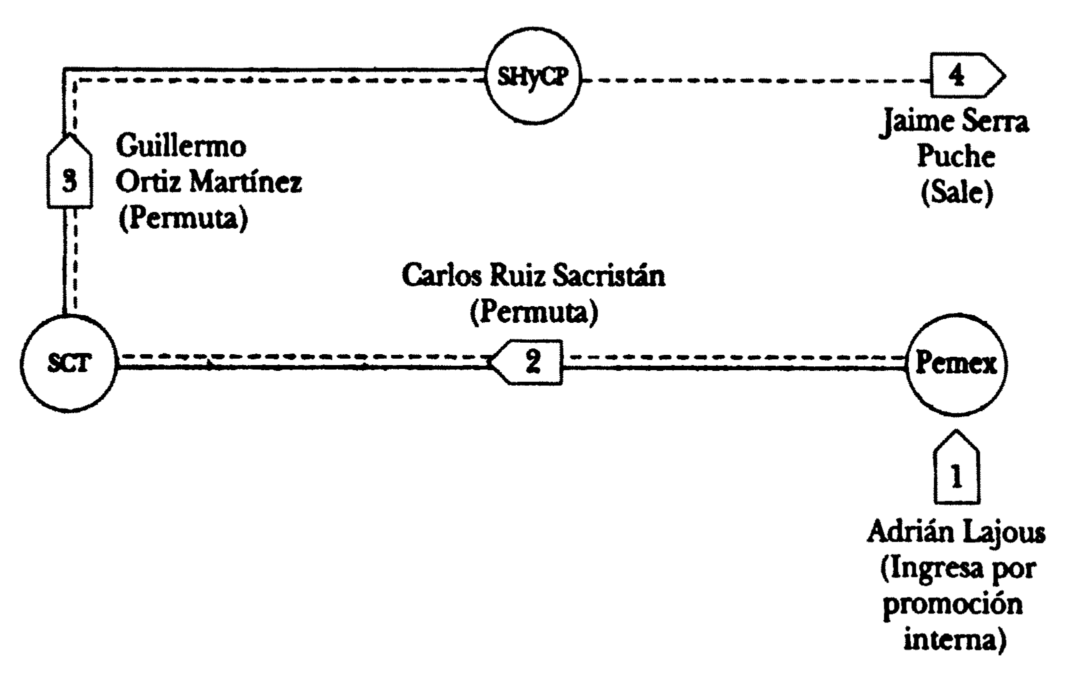
La renuncia del responsable de Hacienda, Jaime Serra Puche, el 28 de diciembre es la única consecuencia directa de la devaluación. La segunda renuncia, la del secretario de Educación es consecuencia indirecta. Un tanto debilitado por la crisis monetaria, el equipo en el poder tiene que ceder ante las presiones de que es objeto.[51] El cambio en esas dos secretarías provoca modificaciones en seis subsecretarías de Estado.

Los esquemas siguientes muestran las grandes permutas efectuadas tras la devaluación del peso, el 20 de diciembre de 1994.

Además, el único nombramiento resulta de una promoción: Francisco Labastida Ochoa ocupaba en efecto desde el 1° de diciembre el puesto de director general de Caminos y Puentes Federales, que depende de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. La pertenencia de Guillermo Ortiz al grupo de Córdoba y Aspe fortalece al núcleo duro de la SPP (Serra Puche, quien había llegado tarde al grupo, era sobre todo allegado al ex presidente Carlos Salinas); su nombra-

[51] Las afinidades salinistas de Fausto Alzati Araiza dan origen a las críticas dirigidas en contra suya por haber presentado un título universitario que no poseía, el de doctor en economía política y gobierno de la Universidad de Harvard.

Gráfica 6
Permutas efectuadas como consecuencia directa de la devaluación



Gráfica 7
Permutas efectuadas como consecuencia indirecta de la devaluación

Secretaría de la Reforma Agraria
Miguel Limón Rojas

Secretaría de Educación Pública
Fausto Alzati

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
Arturo Warman

Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Francisco Labastida Ochoa

Permuta efectuada después del 28 de diciembre de 1994.

Resumen
Permutas posteriores a la devaluación

	1		2
SHyCP	Jaime Serra Puche	→	Guillermo Ortiz Martínez
SCT	Guillermo Ortiz Martínez	→	Carlos Ruiz Sacristán
Pemex	Carlos Ruiz Sacristán	→	Adrián Lajous (promoción interna)
SRA	Miguel Limón Rojas	→	Arturo Warman
SEP	Fausto Alzati	→	Miguel Limón Rojas
SARH	Arturo Warman	→	Francisco Labastida Ochoa

1: Cargos desempeñados antes del 28 de diciembre de 1994.
2: Cargos desempeñados después del 28 de diciembre de 1994.

miento restablece un inicio de confianza entre los inversionistas extranjeros, pues muestra que está garantizada la continuidad del modelo económico y financiero. Por lo demás, antes de abandonar la dirección de Hacienda, Serra Puche se asegura de que sus principales colaboradores (los tres subsecretarios de Estado) sigan asumiendo sus responsabilidades bajo la nueva dirección. Es vital cuidar las apariencias en el momento en que está en juego la credibilidad de las acciones gubernamentales.[52] Poco después, Adrián Lajous asume la dirección de Pemex, la mayor empresa exportadora del país. Ese nombramiento confirma la continuación de las acciones económicas y en particular de la política petrolera (que promueve la privatización de Pemex).[53]

[52] Los tres subsecretarios de Estado que permanecen en sus puestos son Pedro Noyola, Santiago Levy y José Sidaoui.

[53] Adrián Lajous fue primero director de operaciones del Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) y luego director de la División de Refinación de Pemex.

No obstante, en ciertos puestos de segunda importancia se incluyó en lo sucesivo a funcionarios identificados con las facciones del partido desplazadas con anterioridad. Se trata de un personal avezado en las tareas de la administración pública que después del 1° de diciembre de 1994 se encontraba en desocupación técnica.

En otras palabras, el grupo de la SPP resiste y subsiste en tanto que el núcleo de la estructura administrativa permanece en su lugar.

La devaluación y la grave crisis que la acompaña no ponen para nada en tela de juicio la capacidad del gran orquestador de las políticas sectoriales: el coordinador de la Presidencia, Luis Téllez. Paradójicamente, éste se ve fortalecido con la llegada a Hacienda de Guillermo Ortiz.

Dicho de otro modo, el proyecto sigue adelante. La rapidez de la intervención de Estados Unidos en ayuda de la economía mexicana es consecuencia del TLC. "Se trata de un apoyo impresionante, de una medida espectacular mediante la cual los gobiernos americano y canadiense expresan su confianza en México: a pesar de la crisis financiera las bases económicas son sólidas."[54]

El Plan de Emergencia propuesto desde enero de 1995 confirma la continuidad del proyecto económico. Como nueva versión del PIRE de 1982, se trata de un programa de austeridad que incluye tres vertientes: un apoyo prioritario al sector exportador, una política monetaria restrictiva y una firme política de ingresos basada en un bloqueo nominal de precios y salarios.[55] Por otra parte, la crisis económica no pa-

[54] *El Financiero*, 30/12/94, p. 9. Al respecto Nora Lusting, economista de origen argentino que trabaja para el Instituto Brooking, publica *México: hacia la reconstrucción de una economía*, 1994.

[55] La primera medida se apoya en la esperanza de recibir una ayuda importante del FMI, del Banco Mundial y de los socios de México en el TLC. La segunda preconiza una reducción del gasto público y la separación del

rece poner en duda la apertura política del sistema, todo lo contrario, ésta se acentúa. De ello da fe el pacto que firman tres partidos políticos a favor de la reforma del Estado. Empero, para el gobierno los ejes de la reforma política están sujetos a su compatibilidad con la estrategia económica. En ese marco no es posible admitir la coalición de partidos que preconizaba, por ejemplo, el grupo San Ángel; esta coalición significaría poner de nuevo en tela de juicio el modelo económico y, por tanto, acarrearía la muerte del grupo de la SPP.

En otras palabras, la supervivencia del grupo de esa secretaría depende de la suerte del paradigma que instauró y luego empezó a administrar.

CONCLUSIONES

Las múltiples dificultades que tapizaron el trayecto del pequeño equipo de modernizadores desde los primeros días de 1994 pusieron en tela de juicio al nuevo referencial. Se entiende que esto es lo que se juega en los debates, pues ese referencial es el pilar que legitima a los nuevos actores y su gestión. Cambiarlo implicaría *ipso facto* la renuncia de sus protagonistas.

Del levantamiento del EZLN a las demandas del Barzón[56] o los reclamos de la Confederación de Trabajadores Mexicanos, la exigencia es la misma: un cambio inmediato en la orientación económica del país. Los economistas estructuralistas de los años setenta se agrupan bajo esa bandera, aunque hayan seguido opciones partidistas divergentes: aunque

Estado en materia de infraestructura. Por último, una política antiinflacionaria que congele precios y salarios y no la paridad, como en el pasado reciente.

[56] Movimiento de protesta de los deudores mexicanos a consecuencia de la devaluación.

algunos se encuentran en la dirección del PRD (Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez, etc.), en su mayor parte permanecen en el PRI; pocos son los que se han independizado. De pronto, volvemos a estar ante los viejos debates que agitaban al Colegio Nacional de Economistas.

Pese a la adversidad y a los rumores de toda índole, el equipo de modernizadores sigue teniendo el control del timón. Ni siquiera después del 21 de diciembre de 1994 se transforma radicalmente la naturaleza del referencial de la SPP. Aunque resulte más difícil hablar de "gabinete de transición" –era necesario contemporizar con las facciones "rebeldes"–, el alto mando que comparte el referencial permanece en su lugar; conserva los puestos estratégicos en términos decisionales. Por lo demás, el cerebro de la administración y de las políticas públicas, la Coordinación de la Presidencia, permanece a buen recaudo.

Lo cual no significa que Chiapas, los asesinatos políticos, los fracasos económicos y el desprestigio del gran *Tlatoani*, Carlos Salinas de Gortari, no hayan tenido ningún impacto. Conforme al calendario que elaboró este grupo para el largo plazo, la administración del presidente Zedillo representa la segunda etapa: la del aterrizaje y de la materialización del proyecto. Al privilegiar otros ejes –la búsqueda de otro equilibrio político y económico – favorece a distintos actores (los sectores medio y urbano) y trae aparejada una modificación en las modalidades de gestión (apertura política perceptible, gestión menos centrada en la persona del presidente de la República, promoción de la regionalización y de la descentralización). Sin embargo, los principios básicos del referencial siguen siendo los mismos.[57]

[57] Muy pronto se tensaron las relaciones personales entre Salinas y Zedillo (desde fines de febrero de 1995), primero tras la aprehensión de Raúl Salinas (hermano del ex presidente, acusado sin pruebas concluyen-

Las características internas del caso escogido de cambio social y la problemática sociológica dentro de la cual hemos insertado nuestro trabajo han guiado y orientado las cuestiones que hemos planteado a lo largo de nuestra investigación, la cual coincide con la instauración del proyecto por parte del pequeño equipo de la SPP. Dichas cuestiones pueden reducirse a una pregunta principal: ¿De qué manera la instauración de ese nuevo referencial cambia verdaderamente en algo la situación anterior? Si la piedra de toque de todo cambio es la transformación de las relaciones de poder reales, por encima de las adaptaciones de estilo y de la modernización de las técnicas administrativas, ¿podemos decir que la "reforma de la Revolución" ha cambiado, cambia o cambiará esas relaciones?

Aportar un esclarecimiento –incluso parcial– de estas interrogantes sin duda nos permitirá entender mejor la profundidad y la naturaleza de las incertidumbres que hoy experimentan México y el equipo en el poder.

---

tes de ser autor intelectual del asesinato de Ruiz Massieu), y luego del exilio del propio ex mandatario y del demérito de su administración y de su persona. En el sistema político mexicano el parricidio es un requisito, sobre todo cuando se conjugan una fuerte voluntad de maximato del predecesor y una extraordinaria presión de la vieja guardia para romper la continuidad de un proyecto que afecta sus intereses. Cierto es que la ruptura fue más fuerte que lo acostumbrado, pues la regla es que se respete a la familia y al jefe de Estado. Sin embargo, la ruptura y la animosidad entre ambos no significan en absoluto el abandono del proyecto.

II. LA REFORMA DEL ESTADO Y LAS TRANSFORMACIONES DEL NACIONALISMO REVOLUCIONARIO

Tras el largo periplo en que hemos visto evolucionar y enfrentarse dentro de un sistema de acción a grupos de actores con racionalidades administrativas diferentes, es tiempo de volver a nuestras interrogantes iniciales: ¿Cómo se logra en México instaurar los elementos necesarios para emprender una transformación profunda del sistema político?

Los caminos que ha seguido el proyecto nos conducen a una situación paradójica.

Por una parte, la instalación y el funcionamiento de las premisas del proyecto de reforma tuvieron un éxito relativo: el grupo SPP logró imponerse como grupo de decisión central, lo que le valió ganar la carrera por la presidencia. Cierto es que el costo político fue oneroso: la escisión interna del PRI y los adversos resultados electorales de 1998 permiten apreciar el estado de descomposición de los mecanismos legitimadores y reguladores del sistema. No obstante, la visible recuperación que trajo consigo gran parte de la gestión salinista pareció subsanar los desgarramientos del tejido social que había provocado el asalto al poder. Esa recuperación no fue sólo un efecto mediático sino que se manifestó en todos los planos: electorales, económicos, etcétera.

Por la otra, paradójicamente el fin de la administración salinista y el principio de la siguiente se complicaron de ma-

nera extraordinaria y pusieron en tela de juicio la pertinencia del propio proyecto.

Lo cual nos lleva a plantearnos las siguientes interrogantes: en un sistema que funcionaba merced al clientelismo y al nacionalismo, y en un entorno donde predominaba la incertidumbre, ¿cuáles fueron las modalidades de acción que, en un principio, permitieron al grupo SPP imponerse e imponer las ideas que luego habrían de "zozobrar"?, ¿qué mecanismos del sistema, de entre los que fueron atacados e incluso destruidos, provocaron las reacciones de los actores y los sectores afectados por ese proyecto? Las respuestas a estas interrogantes nos ayudan a apreciar la naturaleza y la calidad de los candados institucionales que "sostienen" al sistema.

Al tiempo que resumimos las grandes etapas del proyecto de reforma, en un primer momento recordaremos las estrategias de organización desarrolladas para concebir, construir y conducir un proyecto que contiene un nuevo orden político en embrión, lo cual nos llevará a precisar posteriormente las principales restricciones inherentes al funcionamiento sistemático real que orientaron los distintos juegos organizacionales a partir de 1970. Por último, examinaremos las grandes transformaciones que el proyecto de reforma impuso a los diferentes mecanismos de organización y representación del sistema político, a fin de entender mejor la naturaleza y la dimensión de la crisis de mediaciones que lo afecta desde principios de los años noventa.

LAS GRANDES ESTRATEGIAS ORGANIZACIONALES PARA TRANSFORMAR EL SISTEMA POLÍTICO

El proceso de decisión no fue lineal a lo largo de ese periodo transitorio, sino que conoció dos grandes etapas. Durante las dos primeras gestiones presidenciales, de 1970 a 1982, se instauraron diversos elementos que prepararían el camino para

definir e imponer un nuevo referencial. Ambos gobiernos utilizaron principalmente estrategias de adaptación al entorno. La definición y la imposición de un nuevo modelo ocuparon un segundo periodo, de 1982 a 1994, que fue dominado por una lógica de anticipación, aunque los responsables de las decisiones con frecuencia se vieran obligados a recurrir a estrategias más fluidas, adaptadas a las circunstancias.

La concepción y la adecuación de un nuevo proyecto de cambio político tomaron casi veinte años, de 1970 a 1988.

En ese lapso, las transformaciones del régimen fueron graduales y administraron una medicina edulcorada, "una verdadera homeopatía del cambio" que tomó la forma de un "incrementalismo descoyuntado", acorde a acciones fragmentadas y pluralistas.[1] Mediante sucesivas aportaciones, cada una de esas administraciones contribuyó a edificar el nuevo proyecto. Sin embargo, hubo que esperar el principio de los años ochenta para que un núcleo duro de actores forjara un paradigma preciso. Hablar de los aportes de las administraciones anteriores (de Luis Echeverría y López Portillo) es signo de una interpretación teleológica *a posteriori* efectuada a partir del modelo que acabaron por imponer esos "conspiradores de la modernidad". En otras palabras, ni Luis Echeverría ni José López Portillo tuvieron los medios (actores, concepción de un proyecto, plataforma de lanzamiento para éste) o simplemente la intención de transformar a fondo el sistema de acción. Sus programas se caracterizaron antes que nada por un gran pragmatismo: cada cual trató de resolver los problemas coyunturales que se le presentaron. Sin embargo, esas acciones contribuyeron a enriquecer el legado reformador. Sus aportes han sido construcciones útiles, y sus infructuosos ensayos han constituido lecciones ejemplares para las administraciones siguientes. En ese sentido podemos ha-

[1] Término empleado por Y. Mény y J. C. Thoenig, *Politiques publiques*, París, PUF, 1989, p. 222.

blar de la continuidad de unas gestiones sexenales que, al menos entre 1970 y 1982, parecían antagónicas entre sí. Por lo demás, esas respuestas puntuales obligaron a los distintos grupos de actores a revisar sus tácticas y adaptar sus cálculos a las transformaciones sucesivas de ese espacio político.

Corresponde a Luis Echeverría Álvarez emprender el proceso. Éste es su legado principal en la historia que nos atañe.

Para recoger los desafíos que plantea un tejido social mucho más complejo, Echeverría modifica diversos parámetros. En primer lugar, favorece una ruptura generacional: los recién llegados presentan un nuevo perfil e introducen nuevos códigos, un nuevo lenguaje y nuevos valores. Paralelamente, y a fin de ensanchar su base de apoyo político e integrar a nuevos estratos sociales, concede una importancia inédita (cuantitativa y cualitativa) a la función pública y desplaza de manera definitiva el lugar de lo político (el partido). Su administración es la instancia legítima en que se resuelven las cuestiones políticas. También desplaza los círculos tutelares a favor de la función pública: es un intermediario poderoso que se presenta como rival del partido. Por otra parte, Echeverría fortalece la presidencia en perjuicio de los dos grupos que tradicionalmente detentaban una gran capacidad de decisión: Hacienda y Gobernación. En contra de lo que hacía presagiar el movimiento estudiantil de 1968, el Ejecutivo subraya así que el cambio en México sólo puede partir del centro.

Formar una nueva clientela de Estado, crear una nueva corriente integrada por hombres jóvenes, cultos, portadores de un nuevo lenguaje, y fortalecer al Ejecutivo: éstas son las aportaciones que utilizarán directamente sus sucesores.

Aunque sea por sus cálculos erróneos, Luis Echeverría sirvió como guía. La crisis de fin sexenio revela la importancia y la función de ciertos parámetros. El mandatario demuestra a expensas propias que todo reformador debe elaborar una retórica de consenso y no de enfrentamiento, sea cual fuere la orientación de las acciones emprendidas por al-

guna otra parte. Con mayor razón porque la suya es una retórica gratuita, dado que no dispone de un proyecto ni de un equipo constituido como núcleo duro de actores que lo sostenga. Este presidente evidencia así la importancia del aprendizaje colectivo para forjar el esqueleto de una capacidad colectiva organizacional que engendre una nueva racionalidad administrativa y política. Por otra parte, también reúne en su contra a los capitanes de la hacienda y la industria, sectores de punta de la clase media. Pese a los problemas que lega su gestión, pone las primeras piedras de un nuevo modelo administrativo. Por último, Echeverría hace acopio de recursos que fructificarán con el tiempo, y, sobre todo, emprende un movimiento sin retorno.

Tras una administración que exacerba los antagonismos sociales y utiliza una lógica de enfrentamiento, José López Portillo pretende restablecer la unidad nacional. Sin embargo, lleva adelante las transformaciones administrativas emprendidas por su predecesor y pone en pie una vasta reforma administrativa que otorga a una nueva secretaría de Estado, la SPP, capacidades de organización central. La SPP posee en efecto la capacidad institucional de dar coherencia y conducir tanto las políticas sectoriales como las regionales. De este modo, López Portillo contribuye a desplazar definitivamente los órganos de decisión tradicionales. A partir de mayo de 1979, la historia de la SPP tiene un carácter pedagógico para todo reformador. Esa secretaría subraya la inanidad de todo proyecto cuando no se reúnen los recursos necesarios: un equipo unido alrededor de un hombre y un referencial –o sea una concepción globalizadora del crecimiento y del desarrollo del país– y una estructura administrativa que provea a ese equipo los recursos suficientes para poner en forma y aplicar su modelo.

A diferencia de las estrategias fragmentarias aplicadas por Echeverría y López Portillo, a partir de 1982 entra en escena un pequeño grupo que dispone de una estrategia de largo plazo.

Ésta es una de las claves que permiten comprender la supremacía del grupo SPP sobre el de Hacienda durante la gestión de Miguel de la Madrid, cuando lo más importante que está en juego es la imposición de un paradigma, pues *a priori* nada distingue fundamentalmente a ambos equipos: las dos secretarías son regidas por un alto mando surgido de un medio social homogéneo que comparte una visión macroeconómica semejante, y ambas poseen ventajas institucionales de excepción que las sitúan en la posición de centros decisionales.

A partir de 1982 prevalece una estrategia voluntarista de anticipación. El grupo de la SPP se singulariza en el seno mismo del equipo presidencial: es portador de estrategias estructuradas en torno a un proyecto de nación. Esa racionalidad prescriptiva es de largo plazo. En primer lugar, se trata de formar un núcleo duro de actores dotado de nuevas capacidades colectivas y, de manera paralela, de afinar una propuesta de orden económico (el problema económico sigue siendo prioritario durante la gestión de Miguel de la Madrid). La formación de un equipo y la elaboración de un nuevo proyecto económico son cuestiones que las cabezas principales del grupo SPP tienen "bajo control", pues utilizar una estrategia lineal es redituable. Por el contrario, las resistencias del sistema son tan grandes que es difícil aplicar los mismos métodos a los asuntos políticos; allí sólo puede funcionar una estrategia gradual e impregnada de pragmatismo. Esas resistencias también permiten comprender las razones que llevaron a Miguel de la Madrid –y de manera más evidente a Carlos Salinas– a cambiar primero las reglas del juego económico, pese a que el problema principal era político.

La estrategia educativa que lleva a la práctica el jefe de la SPP entre 1982 y 1987 responde al deseo de frenar dos factores de incertidumbre.

Al dotar de un *background* común al pequeño grupo de hombres que se forja en la SPP se procura unir al equipo alre-

dedor de ciertos objetivos y determinados valores para favorecer la coordinación de los futuros responsables de las decisiones en el trabajo; por consiguiente, se trata de promover una toma de posiciones consensual. También se busca generar en esos actores un mejor conocimiento del entorno a fin de dirigir el proyecto; serán ellos quienes dispongan de informaciones fidedignas y puedan distinguir las soluciones eficaces.

Las estrategias de anticipación fructifican pronto.

No era poca ventaja contar con un pequeño *brain-trust* que, por una parte, pudiera concebir y proponer un nuevo modelo para el país y, por la otra, fuera suficientemente flexibile para reaccionar ante las nuevas circunstancias nacionales e internacionales, económicas o políticas. En efecto, ninguna otra secretaría, ni siquiera el prestigioso sector financiero, abrigó un núcleo duro de actores como lo hizo la SPP. Disponer de tiempo y de un líder han sido dos ventajas de peso para conducir al éxito esta empresa. A diferencia de Luis Echeverría, Carlos Salinas se prepara por anticipado. A la cabeza de la política económica y social de la SPP, desde 1979 empieza a reclutar a los suyos; así los podrá observar detenidamente y calibrar sus capacidades. La presencia de una "cabeza" visible –Carlos Salinas– que ofrece garantías de éxito casi inmediato, también explica la fidelidad común de esos individuos y la cohesión del pequeño clan. Ese núcleo duro de actores invade la mayor parte de los puestos estratégicos en la esfera administrativa; además, acapara plazas fuertes que le dan la posibilidad de intervenir en los terrenos legislativo y partidista y de influir en las decisiones del sector privado. La SPP no es solamente un espacio que permite desplegar redes tentaculares que penetran en los sectores estratégicos, sino que también es un lugar desde el cual se agrietan las viejas formas administrativas (patrimoniales y burocráticas). Esa flexibilidad organizacional le permite acumular un considerable flujo de recursos e invadir medios y estructuras que funcionan con frecuencias diferentes. En la intersección

de múltiples redes decisionales –públicas y privadas– el grupo de la SPP coparticipa de manera eficaz en la definición de numerosas políticas.

Por otra parte, la definición de un proyecto común constituye un cuantioso capital en el momento de ejecutarlo, entre 1988 y 1994. Ese capital marca la dirección que podrán seguir las estrategias de adaptación (estrategias para el corto plazo) cuando sea necesario satisfacer demandas urgentes y de carácter político.

Entre 1992 y 1994 se recurre a las estrategias de adaptación en campos que escapan al control del grupo dirigente. Así ocurre en el terreno político, en que el grupo de la SPP no es particularmente avezado. Por lo demás, las rigideces de las burocracias internas de las administraciones (pero sobre todo del partido y de los sindicatos), y la fuerza de las concertaciones locales entre los representantes y los grupos de interés, constituyen imponentes bloques de resistencia. Los recursos de que disponen les permiten contraatacar utilizando diferentes flancos.

¿Cómo administrar esas zonas de incertidumbre?

Para desmovilizar a los diferentes actores, una vez en el poder Carlos Salinas multiplica las zonas de incertidumbre. Como contrapartida, él mismo tiene que adaptarse en todo momento a situaciones extremadamente cambiantes. La movilidad necesaria (en lo intelectual y en la acción) es un arma vital: hay que contrarrestar los golpes descargados por los enemigos del proyecto dentro del PRI o incluso por los partidos de oposición, pero es preciso prevenir las posibles fracturas en el seno del equipo cercano al presidente (el propio grupo SPP). Las "concertacesiones" son parte de la panoplia de soluciones ofrecidas a los partidos de oposición (y sobre todo al PAN); la manera en que el jefe de Estado utiliza sucesivamente cada una de las grandes opciones (la camachista y la cordobista) lleva la intención de mantener bajo control a los discordantes del equipo presidencial.

Pero la apertura de múltiples frentes de incertidumbre sólo es posible al precio de un extraordinario fortalecimiento del presidencialismo.

A pesar de todo, el hecho de ser hábil y tocar en dos registros –una política global de anticipación y unas tácticas de adaptación– no basta para vencer las resistencias que la instauración de las transformaciones provoca en gran parte de la élite dirigente. Los desgarramientos en el PRI y el mal resultado electoral del 6 de julio de 1988 son el primer ejemplo. Carlos Salinas sólo ha podido ser candidato porque el gran elector es el presidente de la República, y por esto tuvo que convencer al jefe de la nación de las capacidades de gestión de su equipo. ¿Qué grado de representatividad y legitimidad social supo presentar ese clan ante el resto de la clase política?, y ¿qué imagen proyecta ese grupo ante una población que lo asocia estrechamente con el programa de austeridad impuesto desde 1982?[2]

La administración salinista también acumula los reveses. Si en un principio la reforma del Estado parece cuajar, la múltiple crisis de 1994 pone en duda la pertinencia de esa gestión. Su interés por adquirir legitimidad política obliga al pequeño equipo a privilegiar durante la primera mitad del sexenio una política de consenso (inclusión de las diferentes facciones de la clase política, etc.), lo cual lo lleva a postergar sus conflictos internos (las líneas Camacho-Córdoba); en cambio, tras las elecciones favorables de 1991 y presionado por el tiempo, el presidente Salinas adopta una línea de acción más cerrada. Además, la sucesión presidencial acentúa las fracturas, tanto en el pequeño clan de la SPP como en el resto de la clase priista. En lo sucesivo cada subgrupo ha de trabajar en beneficio de su propia red, lo cual es un factor de irracionalidad administrativa y política.

[2] En las representaciones imaginarias populares, Salinas acabó por ser "Salinas de Recortari", el que recorta el presupuesto.

La centralización a ultranza debía ser un baluarte para evitar que las fisuras del tejido social se ensancharan y fueran incontrolables. Si bien logró entonces un éxito parcial, también generó sus propias contradicciones. Aunque la centralización sea un arma funcional tratándose de cuestiones económicas y sociales, sin embargo aviva la rebelión del sector político.

¿Por qué es precisamente ese espacio el que crea problemas y concentra la crisis del sistema? Esta pregunta es fundamental: remite a cuestiones relativas al cambio, a su realidad y a su alcance. Para contestarla es menester aclarar cómo y hasta donde esta ofensiva modernizadora ha atacado los diferentes mecanismos del sistema.

Empezaremos por resumir las principales reglas –explícitas e implícitas– que encierra el sistema político mexicano, pues esto nos permitirá entender las estrategias que han elegido los diversos actores a partir de 1970.

LAS RESTRICCIONES DE LA HERENCIA REVOLUCIONARIA

Al examinar las grandes estrategias que desarrolló el grupo de decisisores en México a partir de 1970 vemos que ciertas regularidades marcaron la pauta de esas administraciones. En ellas se incorporan las reglas legadas por los padres fundadores del régimen posrevolucionario.

Esos distintos intentos de transformación del sistema se despliegan en un ambiente de crisis. Por lo menos desde 1970, cada sexenio termina en una crisis que parece poner en duda la propia estabilidad del régimen. Ahora bien, curiosamente ninguna de ellas provocó el derrumbe del sistema. Todo lo contrario, éste demostró que guarda escondida una asombrosa capacidad de recuperación.[3]

[3] La crisis de fin de sexenio no es un fenómeno reciente en el México

Por una parte, la crisis es una de las piezas constitutivas del sistema posrevolucionario; está prevista e institucionalizada. El mejor ejemplo al respecto es el proceso de sucesión. Como hasta principios del siglo XX había sido la fuente principal de los conflictos, la sucesión se canalizó por las instituciones. En lo sucesivo la crisis se provoca y controla al mismo tiempo (véase las diferentes etapas que preceden la designación del "delfín"). Lejos de constituir una disfunción, la crisis es el medio catártico esencial que garantiza la supervivencia del sistema. Obliga a cada nuevo gobierno a revisar el buen funcionamiento de los canales de mediación, a renovar parcialmente su equipo dirigente, y a incorporar elementos nuevos para satisfacer las ambiciones de "movilidad del mestizo".[4] En ese marco se pueden situar las crisis que cerraron los sexenios de Lázaro Cárdenas (la competencia entre los generales Ávila Camacho y Almazán), de Miguel Alemán (el movimiento dirigido por Ezequiel Padilla, en 1946) y de Adolfo Ruiz Cortines (el movimiento dirigido por el general Miguel Henríquez Guzmán, en 1952).

Sin embargo, las crisis que afectaron cada fin de sexenio desde 1970 rebasaron el simple conflicto de facciones (aunque lo integraran) y manifestaron una crisis más profunda del sistema de mediación. Para enfrentar esas crisis, los administradores que se sucedieron a partir de ese año recurrieron a distintas estrategias.

Entre 1970 y 1982 los responsables de las decisiones carecían de un proyecto; por lo tanto enfrentaron la crisis respondiendo de manera prioritaria a las demandas de los sectores con mayor capacidad para desestabilizar el sistema, pues la

---

posrevolucionario: así lo atestiguan Almazán, Henríquez, y el movimiento ferrocarrilero de 1958. Sin embargo, esas crisis puntuales no tenían ningún carácter dual (político-económico) ni reiterativo.

[4] Roger Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, México, 16a, Siglo XXI, 1986, p. 230.

falta de un proyecto a largo plazo conduce a estrategias intermitentes. Por el contrario, insertas en políticas de anticipación, a partir de 1982 las zonas problemáticas (los actores y sus demandas) perturbaron de otro modo la agenda de las tomas de decisiones y obligaron a reconsiderar el calendario pero no a modificar las opciones fundamentales. Para enfrentar el problema político, Salinas se ve obligado a privilegiar lo económico sin modificar el enunciado de su proyecto.

Por lo demás, el sistema político mexicano dispone de diversos mecanismos cuyo funcionamiento le ha permitido salvar las crisis a las que ha debido enfrentarse. Un reformador no puede dejar de integrarlas en sus cálculos.

La empresa renovadora o transformadora necesita recuperar los viejos elementos del sistema; éste es un imperativo destinado a impedir el espíritu aventurero en la política. Todo permanece en el mundo del interregno incluso durante las más profundas transformaciones: los viejos cuadros del régimen se reinsertan, las viejas estructuras se readaptan, y los viejos modos de decisión se movilizan. Las fuentes de innovación nunca van aparejadas a un fenómeno de *tabula rasa* y la recuperación del pasado recubre diferentes formas.

> La actual reforma del Estado es un proceso ordenado que surge de la necesidad, pero no de la improvisación. Contrariamente a las opciones adoptadas por otras naciones –especialmente los países del antiguo bloque socialista–, el proceso de reforma mexicano no ha consistido en destruir las instituciones existentes, sino en apoyarse en ellas, modificar sus interrelaciones, y realizar el cambio.[5]

[5] Juan Rebolledo Goût, *La reforma del Estado en México. Una visión de la modernización en México*, México, FCE, 1993, p. 175. Juan Rebolledo Goût fue secretario particular de José Córdoba Montoya durante gran parte de la administración salinista; a partir de mayo de 1994 lo sustituyó en la Coordinación de la Presidencia; desde 1995, es subsecretario de Relaciones Exteriores.

La primera modalidad es la vinculación histórica con el legado revolucionario.

Hemos podido comprobar la importancia que los principales reformadores (en particular Echeverría y Salinas) concedieron a las herramientas simbólicas. Su eficacia es real aunque resulte inútil tratar de apreciarla en una confrontación mecánica con las acciones gubernamentales. La misión fundamental de esos discursos es vincular las decisiones a la herencia histórica. Sirve de referente la lectura oficial de la Revolución, pues establece los ejes de lo que es procedente (los hombres –los Padres de la Patria–, los conceptos, las grandes orientaciones). Sin embargo, los márgenes autorizados son suficientemente vagos y flexibles para incluir ciertos cambios. No obstante algunas cuestiones son tabúes (el ejido, la separación de la Iglesia y el Estado, etc.). Esta limitante –la obligación de todo jefe de Estado de plegarse al rito (la referencia al pasado)– en cierto modo compromete a quien decide: el responsable de las decisiones acepta implícitamente que sus acciones sean juzgadas con el tamiz de esa ideología. Salinas sólo puede abordar los asuntos tabúes (el ejido y la reforma agraria, la separación de la Iglesia y el Estado, la esfera de acción de lo estatal y lo privado, el artículo 82, etc.) recurriendo a un acto de prestidigitación retórica: su reforma se presenta como un regreso a los orígenes y el mandatario vincula constantemente cada una de sus decisiones a la herencia histórica.

La segunda modalidad es la búsqueda de la armonía y del equilibrio.

En un régimen en que, como lo recuerda en todo instante José López Portillo, el presidente es "el gran equilibrista", la búsqueda del justo medio orienta todos los cálculos de los responsables de las decisiones. Ése es uno de los mecanismos compensatorios del centralismo exacerbado implícito en el presidencialismo a la mexicana. Esta segunda limitante representa un obstáculo mayor en los grandes momentos de

cambio: el reformador debe calcular si vale más "dar el golpe de timón" a principios o a mediados de sexenio, a modo de restablecer el equilibrio antes de que termine el mandato. Dada la lógica sexenal un reformador suele elegir el viraje a mitad del sexenio, momento en que dispone de su máximo poder.

Esa búsqueda constante del equilibrio se manifiesta en todos los planos, y el reformador debe tenerlo en cuenta. Las políticas de inclusión de las diversas facciones priistas en los distintos gabinetes deben conservar el apoyo de los miembros políticamente importantes de la sociedad mexicana,[6] es decir, de los miembros que controlan suficientes recursos para amenazar la estabilidad del sistema si así lo deciden.[7] Es muy difícil que un estadista pueda descartar esas limitaciones.[8] Aunque haya tenido la intención de llevar a puerto un importante programa de reformas, Salinas recupera a gran parte del personal que trabajaba con Luis Echeverría.[9] La admisión de jóvenes que muestran talento y ambición y la cooptación de los disidentes completan esas estrategias de inclusión.

[6] El primer gabinete salinista incluyó a seis secretarios del gabinete de Miguel de la Madrid, de los cuales cinco ya habían participado en el gabinete de José López Portillo; por otro lado, tres miembros fueron secretarios solamente en la administración de López Portillo. Según datos de nuestro propio corpus prosopográfico, la tasa de continuidad correspondiente a los gabinetes ampliados (que incluyen los puestos de subsecretarios de Estado y de directores de las principales empresas paraestatales) es de 31.51% entre De la Madrid y Salinas, y de 22.99% entre López Portillo y el propio Carlos Salinas.

[7] Roger Hansen, *op. cit.*, p. 227.

[8] De ahí el reproche hecho a Miguel de la Madrid acerca de la homogeneidad de sus gabinetes.

[9] Según nuestros datos, 53 individuos formaron parte de ambas administraciones en puestos altos (gabinete restringido y ampliado). Salinas recupera además a gran parte de los mandos altos y medios que trabajaban entonces en la Secretaría de la Presidencia.

Los actores que no se integran en un gabinete deben armarse de paciencia durante un sexenio. Ya hemos visto que, para formar un gabinete homogéneo en el plano ideológico, Miguel de la Madrid tuvo que descartar a muchos funcionarios sumamente experimentados. Una de las primeras medidas que toma Salinas al asumir su mandato es reintegrar a una parte importante de ellos. Pocos desaparecen por completo. "Mientras la política siguiera siendo en México una de las principales sendas para el progreso social y económico, era esencial evitar la esclerosis que había invalidado y matado al sistema político porfirista."[10]

Sin embargo, esa circulación sexenal de las élites trae consigo una demografía galopante, de ahí que se procure crear salidas ajenas al sistema político: el desarrollo económico de los años 1940-1965 permitía ofrecer empleos a los grupos de la clase media. En los años ochenta, la privatización aparece como remedio idóneo del grupo en el poder para enfrentar las demandas de esos sectores (de los funcionarios pero también de los cuadros de las clases medias) en periodos de austeridad y crisis económica. En ese sentido, el sector privado debe tomar la estafeta y tender sus redes a fin de reabsorber a los altos mandos gubernamentales excluidos.

Por otra parte, los engranajes del sistema sólo pueden tocarse parcialmente. No hay regla. En algunas ocasiones, los reformadores estiman necesario insertar estructuras recién creadas en un marco antiguo; en otras, modifican los equilibrios internos de las organizaciones;[11] las más de las veces,

[10] Roger Hansen, *op. cit.*, p. 231.

[11] Por ejemplo, Luis Echeverría modifica la representación sectorial del PRI en beneficio del sector popular (la CNOP). Por diferentes razones, Salinas mantiene al PRI, un partido cuya estructura corporativista es antagónica a los principios subyacentes tras su reforma del Estado. No obstante, contemporiza y trata de reducir la influencia de los viejos elementos por diferentes caminos: formando núcleos en el partido, intentando una profunda reforma de las estructuras (Decimocuarta Asamblea), capacitando a

multiplican las tácticas encaminadas a desgastar los viejos mecanismos. La creación de estructuras ligeras intersecretariales es un útil instrumento orientado a obstaculizar las islas burocráticas que esclerosan el tejido administrativo. En ese marco, el arreglo es uno de los elementos primordiales. Nada es nunca definitivo. Para que una reforma cuaje es "necesario crear espacios políticos favorables a la reforma", por lo que son vitales la negociación y el reparto de puestos.[12] Salinas juega constantemente: establece un pacto con ciertos grupos de su partido –con los más representativos como el "Grupo Atlacomulco", dirigido por Hank González– o con partidos de la oposición (como el PAN). Por lo demás, el mandatario reintegra a los cuadros reacios colocándolos en estructuras obsoletas, destinadas a desaparecer. La eliminación política sólo se aplica a los herejes –Cuauhtémoc Cárdenas y su partido– o a los traidores, como *La Quina*.

Reubicada en ese contexto, la crueldad del sistema es uno de los elementos funcionales de la panoplia de elementos que garantiza el equilibrio y la supervivencia de la institucionalidad. El mejor ejemplo al respecto es el presidencialismo: el mandatario es un hombre dotado de un poder desmesurado y su caída irremediable se traduce en la marginación política absoluta. La imagen que proyecte la historia reciente del sexenio y del jefe de Estado estará en función de la fuerza personal que haya adquirido; se evaluará en términos de poder y de extensión de su red clientelar: cuanto más imponente sea su fuerza, más estrepitosa será su caída.[13] Esta

---

nuevos cuadros (en la escuela de mandos del PRI y en los programas de capacitación del Pronasol), al tiempo que crea estructuras territoriales paralelas (los comités de solidaridad).

[12] Juan Rebolledo, *op. cit.*, p. 175.

[13] Luis Echeverría y Carlos Salinas –dos figuras preponderantes con redes de alianzas densas y múltiples– verán a sus administraciones atacadas con dureza inmediatamente después de dejar el poder. José López Portillo

regla se aplica en todas las esferas y apunta a eliminar el poder personal. Esa constante ponderación es una modalidad específica de la "democracia a la mexicana".

Una de las condiciones para satisfacer esa política de equilibrio constante es la necesidad de crecimiento económico: es preciso responder a las demandas surgidas de la presión demográfica y, en particular, de una clase política que crece a velocidad extraordinaria, como consecuencia de las presiones clientelistas. Si la crisis económica y las políticas de austeridad siguen siendo pruebas para un gobierno, ambas adquieren tintes dramáticos en ese contexto; de ello depende la supervivencia del sistema. Sin embargo, en un momento de cambio, ésta puede verse como una oportunidad esencial.[14]

Las modalidades específicas de la sucesión representan otro factor determinante en la elaboración de las estrategias organizacionales. Ya hemos visto hasta la saciedad que en México el presidente en turno es el gran elector. Es a él, y no a toda la población con derecho de voto, a quien los actores deben convencer de su aptitud para gobernar. Ésta es una de las razones por las cuales los grandes debates públicos (en particular los televisados) o los sondeos nunca fueron apreciados particularmente por los principales precandida-

---

debe su descrédito a la profunda crisis económica que hundió al país desde principios de 1982. En ese sentido, su descrédito es antes que nada expresión de una inmensa esperanza fallida (había hecho creer en una administración del *boom* petrolero). En cambio, Miguel de la Madrid, cuyo estilo de gestión fue más suave, conservó un puesto relativamente importante en la administración (director general del Fondo de Cultura Económica, principal casa editorial de México).

[14] Miguel de la Madrid la moviliza a favor de su proyecto de transformación dramatizando la situación imperante entre 1982 y 1983. Los actores desplazados por el proyecto salinista ven en la crisis económica que estalla el 20 de diciembre de 1994 una excelente oportunidad para modificar nuevamente el modelo económico.

tos;[15] las discusiones se restringen a pequeños grupos cerrados. No obstante, para convencer al presidente se necesita ser capaz de construir una compleja red de alianzas. El control del presupuesto es un arma poderosa en ese tipo de negociaciones.[16]

La búsqueda de equilibrio se realiza en un contexto de clientelismo institucionalizado. También va aparejada a un entorno impregnado de profundo nacionalismo.

"Nacionalismo" es un término de enorme fuerza emotiva y gran capacidad de movilización.[17] La expresión del nacionalismo no es homogénea; se mezcla con sentimientos y preferencias que fluctúan de acuerdo con las modas, con el peso de las costumbres, y con otros elementos. Sin embargo, "el factor más importante que afecta las distintas expresiones del nacionalismo proviene del ámbito internacional y de la percepción, real o imaginaria, de la amenaza exterior al sentimiento de identidad y a la regla de decisión".[18] En efecto, menos de diez años después de conquistar su independencia, la nación mexicana tuvo que enfrentar una expedición de reconquista española y, dos décadas más tarde, una guerra contra Estados Unidos que se tradujo en la pérdida de más de la mitad de su territorio. Pese a las profundas divisiones de la clase política de la época (liberales y conservadores), todos se reconciliaron para identificar la defensa de la patria con la soberanía nacional. Las expresiones nacionalistas ante la invasión territorial constituyen una de las fibras históricas más

[15] Hubo que esperar hasta fines de la gestión salinista para que éstos hicieran su aparición.

[16] Así, la SHYCP deja de ser un feudo interesante cuando pierde el presupuesto; en cambio la SPP constituye desde entonces una posición esencial. Por eso, cuando López Portillo fue titular de Hacienda, a partir de 1976, los principales responsables de las decisiones luchaban por instalarse en la SPP (por ejemplo Miguel de la Madrid y Carlos Salinas).

[17] Juan Rebolledo, *op. cit.*, p. 226.

[18] *Ibid.*, p. 234.

íntimas de los mexicanos. Sobre esa base, la Revolución mexicana genera una idea doctrinaria del nacionalismo a la que, a partir de los años cuarenta, se integrarán una política económica, una práctica política y una política social.[19] El éxito del modelo de sustitución de importaciones está ligado a políticas que, desde entonces, son las únicas de carácter nacionalista. En otras palabras, el concepto de nacionalismo se define en relación con las tesis políticas y económicas subyacentes tras un modelo de desarrollo que caracterizó a un periodo determinado.

Esa asociación -hecha credo- impone una enorme presión al reformador. Ahora bien, ese equipo de modernizadores sólo puede llevar adelante su programa de reformas dando un salto al vacío: abriendo el país al exterior y, sobre todo, jugando con los socios del norte. Desde luego, se han adoptado estrategias graduales: la entrada en el GATT en 1987 prepara en las mentes la idea del TLC, en tanto que el presidente Salinas multiplica sus intervenciones públicas para tranquilizar a la población sobre el carácter nacionalista de las reformas. De manera paradójica, esa decisión, más que cualquier otro elemento del cambio, complica las posibilidades: al introducir a nuevos actores abre nuevas zonas de incertidumbre (son socios que escapan a las marcas fijadas por el sistema político mexicano). El equipo de la SPP paga inmediatamente el precio: desde 1992 las opciones políticas del gobierno

[19] En materia económica, la acelerada industrialización y el despliegue de los servicios, la sustitución de importaciones y la protección de la producción nacional ante el exterior, el aumento de la participación del Estado en la economía y las obras públicas de infraestructura. En materia política, la territorialización del partido con su estructura sectorial, el fortalecimiento cualitativo de las facultades presidenciales, la tecnificación y el crecimiento de la administración pública federal. Respecto a las cuestiones sociales, la creación de las grandes instituciones de servicios sociales (salud, educación, vivienda, alimentación, etc.) y de servicios públicos (transportes, teléfono, electricidad y otras).

mexicano (camuflar los movimientos guerrilleros, enfocar su atención en la política económica, reducir los espacios políticos, etc.) y la tensión que precede a la aprobación del TLC por el Congreso estadunidense parcialmente dan origen a los resbalones de 1994.

De manera paralela, un personal joven y formado en Estados Unidos lleva esas opciones a puerto seguro. Parecería que México renegara de la identidad latinoamericana de la que hacía gala en el pasado. En efecto, si se comparan las dos rupturas generacionales que marcaron a la clase política (o por lo menos a la priista) desde 1970, las diferencias son notables.

El grupo de jóvenes economistas del que se había rodeado Luis Echeverría vive en simbiosis con las corrientes de pensamiento dominantes en el resto de los países latinoamericanos: el desarrollismo de efervescencia nacionalista y populista domina el clima político económico.[20] En cambio, el equipo a las órdenes de Carlos Salinas parece estar bajo el imperio cultural, intelectual e ideológico del norte, lo cual impregna las estrategias elegidas: por haberse educado en otro marco cultural, esa nueva generación tiene la apertura mental suficiente para aceptar otras alternativas.

"Es virtud de la visión política del cambio asumir los cambios mundiales ya no sólo como amenazas sino como grandes oportunidades para la modernización del país".[21]

[20] Por ejemplo el ISEB (Instituto Superior de Estudios Brasileños), creado en julio de 1955, pronto será símbolo de la síntesis nacional desarrollista. Kubitschek hará de él una pieza clave de la nueva administración de Brasil. Daniel Pécaut, *Les intellectuels au Brésil: de la construction de la société à celle de la démocratie*, París, EHESS, 1988, p. 155. Bajo la influencia de Raúl Prebisch, la CEPAL será el semillero de esas nuevas generaciones en el ámbito latinoamericano.

[21] Juan Rebolledo, *op. cit.*, p. 21.

De acuerdo con las premisas del liberalismo, la idea de juego sustituye al tradicional fatalismo mexicano.

La mirada al norte no implica en absoluto un alejamiento respecto a América Latina.[22] Conlleva más bien a una relación diferente con estos países: de seguidor, México vino a ser el líder del resto de América Latina. Si, en los años setenta, las grandes corrientes de pensamiento partían de los países del cono sur, al revés, en los años ochenta, México encabeza una corriente que penetra una gran parte (sino es que la totalidad) de los países latinoamericanos.[23] El TLC representa uno de estos ejes de transmisión: su punto de partida es México. Por otro lado, la nueva generación no es un produto totalmente "*made* in USA". Desde su regreso al país, sus miembros son reintegrados y sensibilizados a la problemática nacional. La SPP ha desempeñado un papel considerable en esta formación nacionalista.

Esos factores de índole cultural e histórico explican en gran parte la elección de las estrategias operacionales. Detectarlas permite también entender mejor el impacto de las transformaciones que alcanzaron a los mecanismos organizacionales y representativos.

[22] "Carlos Salinas de Gortari [...] que hizo de la modernización de las estructuras económicas la prioridad de su administración no por ello significó el abandono de toda veleidad latinoamericana. [...]. Dentro de la más pura tradición de la diplomacia mexicana –cuidar sus relaciones con el Sur a fin de tener una mejor posición en sus negociaciones con el Norte– en efecto se dedicó a cultivar el "latinoamericanismo". Georges Couffignal, "État, économie, société, tout change... Le Mexique n'est plus ce qu'il était", en *Le Mexique. A l'aube du troisième millénaire*, París, IHEAL/CREDAL, 1993, pp. 167-168.

[23] Es de notar sin embargo que en el segundo caso se trata más bien de políticas públicas y no tanto de ideas de pensadores o intelectuales, como fue en el primer caso.

LAS TRANSFORMACIONES DE LOS MECANISMOS DE ORGANIZACIÓN Y DE REPRESENTACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO

Al pretender la transformación del modelo surgido de la Revolución mexicana, la reforma salinista modificó el equilibrio del sistema de relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

¿Cuáles fueron las estrategias adoptadas para romper las islas burocrático corporativistas cuya extensión terminaba por obstaculizar la eficacia de las políticas instauradas?, ¿cuáles los dispositivos de representación que violó la "reforma de la Revolución"? ¿Cuáles los mecanismos organizacionales atacados durante ese asalto?

Antes que otra cosa, nos parece importante hacer un rápido balance del impacto que la SPP tuvo en la nueva generación que formó.

La aportación de la SPP para la formación de una nueva generación de políticos

Este asunto no es anodino. Una de las críticas principales dirigidas contra el sistema de reclutamiento o de promoción del alto personal mexicano es la falta de un estatuto de la función pública. Esa carencia no sólo estimula el sistema de despojos, sino que la inexistencia de restricciones formales en el reclutamiento con frecuencia conduce también a mezclar varios tipos de experiencia en una misma administración, en perjuicio de la coherencia de sus acciones. La ausencia de un soporte independiente que pudiera sancionar la autoridad y la legitimidad del personal de Estado alimenta las prácticas patrimonialistas y la pobreza del *ethos* de los funcionarios.[24] Dicho lo cual, el personal político administrativo

[24] Guillermo Kelley asegura en "Politics and administration in Mexico: recruitment and promotion of the politico-administrative class", 1985, que

mexicano goza de una importante socialización en cuanto a las reglas que debe seguir para buscar el talento, ejercer el poder y tener influencia. Los jóvenes reclutados comprenden pronto la diferencia que separa, por un lado, al empleo de un lenguaje y de los símbolos revolucionarios y, por el otro, a las duras realidades de la política y de la sociedad: si bien el tono debe ser un tanto dogmático, la práctica siempre es flexible.

¿Cuáles fueron los aspectos innovadores de la SPP pero también los límites de su tarea?

Más que establecer un sistema de carrera en el sentido estricto de la palabra, los líderes del grupo SPP sustituyeron definitivamente las normas implícitas y explícitas que regían hasta entonces las políticas de reclutamiento y promoción del medio y alto personal político administrativo. Los dos imperativos básicos son la pertenencia generacional y una formación original en economía de acuerdo con una orientación ortodoxa (monetarista); ésos son también los sustratos de una mínima homogeneidad entre el nuevo personal, aunque por otra parte se favorezca el carácter complementario en su formación (especialización en campos diversos). En realidad, el grupo de la SPP retoma por su cuenta el crédito social de que gozan los economistas y lo explota hábilmente.[25] El equipo utiliza igualmente el apoyo de las asociaciones profesionales, que cobran un auge considerable desde el sexenio

---

esa carencia incluso dificulta la diferenciación entre un técnico y un político, para quienes los ascensos administrativo y político prácticamente son sinónimos. Dado que todavía predominan las relaciones entre jefes y clientes, los medios de supervivencia política y de éxito son los mismos para el político y para el técnico, sea cual fuere la diferencia entre ambos.

[25] Los economistas gozan de una imagen arraigada por mitades en la realidad y el mito. Sin embargo, esa excelente posición de partida en la carrera política estimula el resentimiento y la suspicacia del resto de la clase política; de este modo, las profesiones con frecuencia se vuelven elementos que contribuyen a la fragmentación del proceso.

echeverrista. Sus hombres se enfrentan a uno de los desafíos importantes en la vida administrativa del país: la falta de personal para edificar un nuevo proyecto.

Por reunir a un personal de alta calidad (cuyas características son antes que nada cierta identificación generacional, educativa, profesional e incluso con frecuencia administrativa), la SPP es un centro de formación de excelencia que responde a las exigencias de una política moderna. La elevada capacitación técnica del personal se considera necesaria para asegurar la eficacia de la acción gubernamental. El aprendizaje colectivo, soporte de percepciones y de valores compartidos, permite activar influencias horizontales en el mundo político mexicano.

Desde luego que no desaparecen las relaciones personales ni la cooptación. Entre 1982 y 1988, se privilegian las relaciones personales para el reclutamiento en la SPP. Allí se forma a los nuevos cuadros y, por tanto, la confianza es factor indispensable; pero la necesidad de excelencia científica y técnica matiza ese repliegue de clanes. Por lo demás, las relaciones personales y el espíritu de comunidad que se desarrollan en la SPP tienen como meta estimular el trabajo en equipo, lo cual debe fortalecer la capacidad de penetración de ese equipo en el resto de los grupos.

¿Qué opciones privilegian los dirigentes de la SPP en el transcurso de ese trabajo de socialización: la toma del poder o bien la formación de un equipo capaz de compartir visiones comunes (ideológicas) para administrar en el largo plazo un nuevo orden social?

A priori, la escuela de la SPP parecía incluir ambos objetivos, pero, en realidad, la secretaría somete al segundo en beneficio del primero. Todo se pone al servicio de la toma del poder: los valores ideológicos compartidos (capaces de movilizar y de influir en el resto de la alta administración) y las lecciones de política que allí se imparten (la importancia de la retórica, el aspecto relacional, los códigos particulares

de cada uno de los sectores de la administración, etc.). La vida de la SPP como centro pedagógico fue demasiado breve para tener una incidencia perdurable. Su misión duró poco: formar un puñado de individuos encargados de tomar el poder. A su vez, éstos formarían a otros. Desde luego, la SPP es sustituida ulteriormente por otros centros de formación; por ejemplo, la escuela de cuadros del PRI y los comités de solidaridad. Pero estas escuelas nunca gozaron de la mística ligada al espíritu de "precursor" y de la conquista del poder. Esos nuevos centros de aprendizaje sólo inculcaron un ligero barniz a los viejos cuadros o a los recién llegados para familiarizarlos con la "reforma de la Revolución".

El hecho de que la SPP haya funcionado inicialmente como un feudo para conquistar la presidencia subraya la fragilidad de ese equipo. Cierto, la secretaría ofreció la posibilidad de enseñar rápidamente los convencionalismos necesarios para luchar y sobrevivir y empezó a desarrollar en su personal un conjunto de conocimientos y de valores. No obstante, este personal no tuvo tiempo de consolidarse lo suficiente como para reemplazar las reglas y las normas tradicionales, y aún menos para fomentar una verdadera lógica unitaria.

El pequeño equipo se asigna una dura tarea y el calendario de que dispone es más que apretado. Es difícil creer que la SPP como centro de capacitación desterrara los vicios de forma del sistema: políticas disgregadas, reclutamiento "adscriptivo", competencia individual (contra la solidaridad unitaria). Ante la fuerza de atracción que ejerce la sucesión, al final de la gestión salinista el proyecto acaba por pasar a un segundo plano y el espíritu de unidad se apaga antes de haber cuajado.

Además de las debilidades que muestra el proceso de socialización del grupo, otros factores repercuten en la pertinencia y el impacto del proyecto, y también dan origen a la crisis que hoy vive el sistema.

El cambio de los mecanismos de organización[26]

La trama organizacional del sistema posrevolucionario es particular y ofrece una sorprendente mezcla de burocracia racional con prácticas surgidas de administraciones venales y patrimoniales.

Lo hemos visto, a partir de los años setenta surgen nuevas modalidades organizacionales que procuran desgastar a las viejas estructuras. En torno a esas flamantes células de expertos despunta un nuevo modelo de administración, en tanto que las grandes administraciones verticales representan al viejo modelo. Aunque la realidad sea aún más compleja, acaban coexistiendo dos formas de administración; las más de las veces, las estructuras burocráticas verticales y jerarquizadas adoptan y adaptan ciertos elementos del nuevo modelo de manera temporal o permanente. Por otra parte, el grupo de la SPP innova al multiplicar las estructuras administrativas horizontales (comisiones, grupos de estudios, etc.). Cuando ya existen esas estructuras ligeras, el equipo las revitaliza. Entonces adquieren una nueva densidad en la trama institucional. La planificación y la concertación son las dos modalidades administrativas que sucesivamente intentan eliminar las formas autoritarias preexistentes.

A pesar de todo, las relaciones verticales siguen conservando un peso específico importante, cuando no predominante.

[26] Una organización administrativa es un lugar de articulación entre un sistema de acción encarnado en un cuerpo de reglas y un sistema de organización fincado en diversas dimensiones estructurales (la separación entre la propiedad personal y la propiedad organizacional, la delimitación de las esferas de competencia, la jerarquía, etc.). Para implantarse, toda forma de organización administrativa construye y se fundamenta en un corpus teórico: una teoría del derecho, una teoría de la organización y una teoría de la legitimidad de la acción administrativa. Cuanto más acabado esté ese marco teórico, más "institucionalizada" será la acción administrativa. Pierre Gremion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, París, Seuil, 1976, p. 374.

El cambio de los mecanismos de representación

Al adoptar una nueva forma de integración organizacional se modifican las relaciones de las estructuras administrativas con sus entornos.

La forma de organización predominante –una mezcla de burocracia formal y patrimonialismo– había abrigado hasta entonces la constitución de "islas burocrático corporativistas".[27] Las relaciones de tutela que terminaron por vincular a una administración con un segmento de la sociedad (por medio de un clan o un sector del PRI) obstaculizaban la coherencia de la acción administrativa. La reforma debía lograr una mejor integración con el fin de favorecer el desarrollo de políticas globales.

Esa dinámica de transformaciones fisura el conjunto de los mecanismos de representación del sistema político. A partir de 1970, dos concepciones divergentes de las relaciones con los intereses organizados comparten la administración mexicana. Las cuestiones de autoridad y de representación se mezclan en un enfrentamiento que opone, por un lado, a los hombres formados en la Facultad de Derecho y, por el otro, a los nuevos estratos de expertos educados mayoritariamente en la Facultad de Economía. Detrás de la oposición entre tradicionalistas e innovadores se enfrentan dos filosofías de manera casi irreductible en las distintas etapas de la función pública.

Sin embargo, cambiar no significa hacer *tabula rasa* del pasado, implica facilitar la transición. Tanto Luis Echeverría como Carlos Salinas –grandes reformadores ambos– utilizan el viejo modelo de representación al tiempo que tienden puentes para elaborar un nuevo modelo. De 1970 a 1982, se instauran nuevas estructuras: la planeación introduce otras modalidades administrativas y una generación de expertos. El

[27] Expresión empleada por Pierre Grémion, *ibid.*, p. 401.

programa, que es también un método de trabajo, pone en tela de juicio al tutelaje que tiene como función el control y la representación. Asimismo aviva la conciencia de un desfasamiento entre las estructuras de representación "burocratizadas y notabilizadas", por un lado, y los actores económicos, por el otro. Mediante su acción, el grupo de la SPP expone ciertas deficiencias respecto a la representatividad de los intermediarios entre las burocracias y la sociedad. La programación pone en tela de juicio el corporativismo de atribución. Con la asignación de recursos y las exigencias de integración organizacional suscitadas por el programa, la reforma de las estructuras y la racionalización de las opciones presupuestales, las administraciones deben precisar sus objetivos. En lo sucesivo, los recursos ya no deberán otorgarse atendiendo a criterios de eficacia político electoral (satisfacer las demandas de las diferentes clientelas), sino de eficacia económica.

Además, en la relación de tutela, la regla es el punto de referencia a partir del cual se desarrolla la negociación. Es cosa de saber cuáles son las modalidades "permitidas" (cómo y cuándo) a fin de infringir la regla. Por eso tienen tanto peso los juristas: ellos son los mediadores en cualquier negociación. Ahora bien, el nuevo sistema activa procesos de influencia recíproca. El poder pertenece a quienes pueden movilizar redes existentes en la administración y en su entorno para realizar operaciones al margen de las regulaciones que, normalmente, garantiza la tutela. Esas nuevas modalidades necesariamente son obra de un comando que rebasa los límites autorizados por el antiguo orden. Con suma frecuencia, los comités de solidaridad del Pronasol desplazan a las estructuras priistas para llegar directamente a los responsables de las decisiones, que suelen ser también los beneficiarios.

A partir de 1985-1986, la concertación enriquece el abanico de herramientas que utilizan nuestros reformadores. El grupo SPP no da tiempo a los programadores para que alcancen a consolidar un modelo centrado en la programación, si-

no que toma la delantera. Nos encontramos ante una nueva generación que trata de elevar al país al nivel del Primer Mundo, y el Primer Mundo vive al ritmo de la concertación. Ésta debe acabar de romper la barrera de estructuras de representación rígidas que vinculan el aparato administrativo del Estado con la sociedad civil.

En el transcurso de ese proceso, el Estado interviene más en los sectores económicos y sociales. Al pedirse nuevos socios, los representantes de los grupos socioprofesionales desempeñan un papel creciente en las relaciones entre la administración y su entorno. Ciertas células administrativas intentan movilizar directamente a los responsables de las decisiones (empresas o ciudadanos) saltándose los órganos de representación territoriales o profesionales.

A partir de 1985, coexisten las tres formas de administración: la burocrática, la programadora y la concertadora. Ese equipo supo moverse en las tres esferas e interactuar con los tres modos de representación de los intereses.[28] En ese sentido, el grupo de la SPP presenta una imagen de apertura y pluralismo. Pero, a partir de 1992, empieza a torcer la mano de las instancias de representación tradicionales; les quita legitimidad al tiempo que las utiliza cuando es necesario.

La dinámica de esas nuevas racionalidades administrativas (desde la implantación de los protagonistas en la escena político-administrativa hasta el lanzamiento del proyecto) demuestra que la programación y la concertación conducen a una nueva práctica de la representación. En el mediano plazo, ambas se vinculan al tema de la democratización. Una y otra anuncian una apertura económica que, además de la programación democrática, conlleva la idea de juego: en adelante se

[28] Esto se produjo entre la toma del poder y el principio de la gestión salinista. A partir de 1992 y ante las presiones del calendario sexenal y de la firma del TLC, Salinas otorga mayores privilegios a las estructuras informales y horizontales.

actúa en un mercado donde la elección libre e individual es la norma. Esas formas de democracia participativa entran en conflicto con las formas tradicionales de elección y representación que todavía predominan. Tras la exigencia de eficacia, la programación y la concertación se orientan a organizar, a contracorriente de la decisión política, una interacción activa entre el órgano de ejecución (la administración) y los intereses organizados que se consideran legítimos gracias al papel que desempeñan en el proceso económico, social o político. El ejemplo más conocido es el Pronasol.[29]

El pretender que una economía concertada sustituya a una economía reglamentada encierra un reto virtual. Implica transformar los nexos existentes entre la administración y la sociedad; en otros términos, se trata de modificar el sistema político. Por eso la nueva filosofía de la representatividad toma a contrapelo al conjunto de mecanismos representativos, cristalizados en torno a administraciones tutelares del modelo posrevolucionario.

Para producir el cambio social, se pretende instaurar una nueva regulación, lo cual impone una aprehensión fundamentalmente distinta de la realidad. Las nociones jurídicas se sustituyen por categorías analíticas que reflejan transformaciones del entorno en que se pretende movilizar grupos de apoyo y transmitir una imagen de transparencia social. Se elabora un nuevo *corpus* cuyo inventario y cuya interpretación aún permanecen abiertos.[30]

[29] La designación de miembros implicados en la concertación se hace *intuiti personae* (no sometida al control de las organizaciones), saltándose a los intermediarios representativos que existen. En las estructuras de concertación no se vota. Por último, deliberadamente se rehúyen las asambleas nutridas, que son propensas a la reivindicación, en beneficio de los grupos restringidos en que es más fácil consensuar.

[30] El cambio de lenguaje de los altos funcionarios mexicanos es notable a partir de 1982, lo cual es más evidente durante la gestión de Salinas.

Ambos modelos presentan una idea diferente de la relación entre el individuo y la organización. En el modelo burocrático patrimonialista (nacional revolucionario), la lealtad organizacional es un valor pero también un elemento estratégico del poder individual; su capacidad de acción depende del dominio de los ajustes relacionados con las reglas. Ese dominio proviene de una lenta socialización en que se cristalizan las relaciones sociales entre los enlaces representativos y los grupos de funcionarios que condicionan la buena marcha del sistema político administrativo. La "reforma de la Revolución" pone en juego otras características psicosociales. La inserción en la estructura administrativa (tenga o no fundamento jurídico) se contractualiza más. Entonces es más importante dominar los espacios interorganizacionales (en detrimento de los intraorganizacionales). Para lograrlo es esencial forjar redes transorganizacionales. Desde allí el individuo negocia su movilidad promocional a base de su competencia personal, pero también, y sobre todo, de redes transversales que puede congregar en la acción.

Escudados en esas nuevas formas de intervención, los nuevos mecanismos pretenden adecuarse al espíritu y a la letra de la ley.[31]

Catalogando las divergencias teóricas que presiden ambos modos de representación, empezamos a comprender mejor las razones del conflicto administrativo actual; asimismo, captamos con mayor claridad el modo en que esas divergencias reflejan los conflictos sociales.

Obstáculos con que tropieza el modelo de sustitución

Esos nuevos mecanismos no únicamente crean "excluidos", sino que también cumplen mal su misión.

[31] También responden a los deseos de las clases medias (el sector emergente en el plano electoral).

La evolución de la programación hacia una tecnología de *decision making* reduce considerablemente sus ambiciones iniciales de ser palanca del cambio social. Por lo demás, las crecientes exigencias de racionalización de la función pública a fin de cuentas conducen más a la cooptación que al desarrollo de la concertación.[32] Para legitimar socialmente la acción administrativa, se trata de conseguir el apoyo social por medio de la cooptación, lo cual no sólo otorga una frágil legitimidad, sino que además contradice los enunciados del proyecto. Por lo demás, la cooptación no puede ser sino un recurso puntual y no un sustituto permanente de la participación.[33]

Pero, sobre todo, los actores han interiorizado el modelo político que representa el sistema tutelar: a los socios que se comprometen en una acción de concertación les es difícil adaptarse a una nueva función. Por añadidura, el dualismo se profundiza en perjuicio de una coherencia de la acción administrativa. Por una parte se reactivan las relaciones entre protectores y grupos protegidos, como ocurre con las instituciones que funcionan con los antiguos sistemas de decisión; por la otra, se procura institucionalizar sistemas de decisión que estén libres de las restricciones inherentes al modelo antiguo. Esos nuevos sistemas incumben a campos como la política urbana y el medio ambiente.

[32] Según Sleznik, la cooptación consiste en absorber nuevos elementos en el liderazgo o en la estructura de determinación de la política de una organización como quite para proteger su existencia o su estabilidad. *TVA and the grass roots*, Berkeley, University of California Press, 1949, 210 p.

[33] Asimismo, seguir sacrificando la equidad en la formulación de un programa a favor de respuestas selectivas puede conducir a la ineficacia y a la pérdida de toda credibilidad. Si dedicamos tanto espacio al individuo y a os intereses en el sistema político mexicano fue porque el poder del presidente y del Estado se hallaba firmemente sujeto a sólidas organizaciones que, a su vez, eran resultado de movimientos poderosos. Aunque alentadas por el Estado, esas organizaciones representaban a grupos horizontales. La relativa autonomía del Estado mexicano –y, por tanto, su capacidad para actuar con eficacia– dependía en última instancia de una mayor organización partidista que gozara del apoyo de los trabajadores y los campesinos.

A su vez, las fracturas internas del grupo de la SPP ponen en peligro la coherencia de las nuevas formas de organización y representación. Mientras el grupo SPP se mantenía unido, las dos nuevas formas de organización y representación –la programación y la concertación– eran complementarias; con las querellas ese carácter complementario se tornó en antagonismo. Unos se proclaman señores de la concertación y relegan a las demás formas de acción a no ser más que "administrativas", de segundo rango.[34] Peor todavía, ambas formas conllevan efectos perversos.

Aunque se vista de retórica "modernizadora", tal como la practica el grupo de Camacho o la aplica el gobierno en las elecciones (las famosas "concertacesiones"), la concertación representa un paso atrás. Las "concertacesiones" anulan todo el beneficio de credibilidad de las reformas electorales y la concertación camachista reactiva viejos islotes burocrático-corporativistas. Por su parte, al mismo tiempo que se apoya en una lógica de unidad y utiliza cabalmente las diferentes estructuras ligeras, el grupo de economistas (a las órdenes de Córdoba) con frecuencia reanima formas autoritarias y excluyentes. Cuando puede evitar los islotes, el grupo lo hace y trata directamente con los responsables de las decisiones. Así ocurre en el caso de la Sedesol y de los comités del Pronasol. En parte también es el caso de las múltiples comisiones constituidas durante las negociaciones del TLC. Cuando las acciones emprendidas no lo permiten, ese subgrupo privilegia la vía autoritaria; entonces utiliza los segmentos corporativistas ya existentes, al tiempo que les niega legitimidad en el plano retórico.

En ambos casos presenciamos la perversión del modelo preconizado. Se pone en tela de juicio la concertación como mecanismo modernizador: por una parte reactiva viejas for-

[34] El grupo camachista presenta la concertación como un modelo de vanguardia y hace de ella su modo de acción privilegiado.

mas que el proyecto condena y, por la otra, acude a la vía autoritaria cuando se necesita.

Para terminar, la exasperación del presidencialismo y del centralismo que trajo aparejada la gestión de Salinas manifiesta la incapacidad de edificar nuevas estructuras intermedias para reemplazar a las que el nuevo proyecto se propone destruir.[35] Al fracasar parcialmente en redistribuir las cartas del poder, lo que se pone en tela de juicio es el aspecto innovador de la programación y la concertación. Además, esas nuevas modalidades provocan la fuerte resistencia de aquellos que han visto sus intereses amenazados; esa oposición adopta tanto la forma de una violencia inesperada (guerrilla, asesinatos, etc.) como de una gran inestabilidad económica. Paralelamente los actores de la resistencia logran infiltrarse en el grupo de "conspiradores de la modernidad" y utilizar sus divergencias internas y, sobre todo, el despecho de los candidatos perdedores en la sucesión presidencial.

Por privilegiar las estrategias que rechazan toda ruptura brusca con el legado revolucionario, el pequeño grupo de innovadores bajo la dirección de Carlos Salinas hubo de matizar y postergar temporalmente la instauración de nuevos mecanismos de mediación; de ese modo atenuó el alcance de sus reformas y de alguna manera debilitó su eficacia. La crisis que experimenta el régimen desde 1994 es el efecto perverso de esa elección que se apoyó abiertamente en cierta forma de mestizaje para conducir el cambio.

[35] Según Rogelio Hernández y José Luis Reyna, el presidencialismo no tuvo de buenas a primeras más atribuciones. Simple y sencillamente se aplicaron sin ningún límite aquellas de las que disponía, lo cual restó funciones a los organismos existentes y vino a cambiar las reglas del juego. Y eso trajo consigo el desmantelamiento de otro de los pilares del sistema político mexicano: el partido oficial. Éste perdió algunas funciones que habían demostrado su eficacia para arreglar conflictos, absorberlos, diluirlos y, en fin, para negociar los diferentes intereses del intergrupo político. "El riesgo de la ingobernabilidad...", *op. cit.*, p. 524.

CONCLUSIÓN

Para entender la naturaleza y el alcance del proyecto de transformación política y económica que las élites gubernamentales han instrumentado progresivamente en México hemos insistido en el examen de las estrategias que emplearon ciertos grupos de actores: aquellos que lograron colocarse en el centro del ajedrez y controlar el proceso decisional. Con el ánimo de restituir la dinámica de las acciones colectivas que esos grupos han instaurado hemos combinado tres métodos: un examen de la evolución de la clase dirigente, un estudio de las estrategias políticas y un análisis en términos de políticas públicas.

Por exigirlo así la especificidad del contexto mexicano, hemos librado sendas batallas en esos tres frentes. Pese a la fuerte institucionalización del sistema, el personalismo impregna más que en ninguna otra parte el contexto decisional. A fin de entender plenamente la configuración de los sistemas de decisión del Estado es fundamental, en México, saber *quién* ocupa las posiciones centrales. Nos era muy difícil llegar a buen término sin un detenido estudio de los grupos de actores. Entonces establecimos una correlación constante entre esos tres elementos (actores, políticas y estrategias públicas) a fin de definir los ejes de los aparatos de decisión. Hicimos una encuesta detallada sobre los momentos álgidos: aquellos en que presenciamos grandes cambios en el control de los procesos decisionales entre uno y otro equipo (por ejemplo, el caso de los conflictos que opusieron a la SHyCP y la SPP entre 1976 y 1982, o incluso entre 1982 y 1986), o bien las

decisiones cruciales en el momento de la gestión del nuevo paradigma. Para comprender los mecanismos que favorecen a las estrategias triunfadoras había que distinguir los diferentes factores (intereses en juego, presiones, etc.) causantes de las alteraciones de poder o de las decisiones tomadas. En el fondo era preciso captar en vivo las limitaciones vinculadas al sistema posrevolucionario.

A lo largo del último capítulo hemos enumerado las más importantes.

Por ejemplo, al tratar de entender cómo llevar adelante una transformación en México pudimos "palpar" la densidad de la historia y la raigambre del pasado. Estos factores explican en parte la importancia que adquieren personajes "externos" al juego nacional. Es tal el peso de las inercias colectivas que la concepción y la instrumentación de las grandes transformaciones exigen la intervención de esos personajes ajenos a las rivalidades políticas. José Córdoba es el prototipo.[1] El antagonismo que acaba por oponerlo a Manuel Camacho es significativo, pues no lo dictan únicamente las rivalidades de grupos que ambicionan el poder. En tanto que, inserto en el contexto nacional, Camacho propone una vía que privilegia la negociación (o la concertación) y constantemente procura reintegrar los viejos elementos, Córdoba, un extranjero, prefiere aplicar estrategias mucho más radicales.[2]

[1] La historia reciente muestra el papel que desempeñaron otros actores: James Baker y George Bush (o incluso Clinton). Por reorientar las estrategias, el Plan Baker permitió al grupo de la SPP ser protagonista principal del cambio de paradigma. Mediante el TLC, actores como Bush o Clinton sirvieron de aval para consolidar el nuevo proyecto político y económico mexicano. Sin embargo su campo de intervención sigue siendo puntual comparado con el de José Córdoba.

[2] Con frecuencia se acusó a Córdoba de no entender el sentido ni la importancia de la historia y la cultura del país. No obstante, esa muy relativa incomprensión le otorgó la audacia necesaria para cortar ampliamente el tejido institucional.

Paralelamente hemos visto que las estrategias del cambio pasan por la intervención de actores que, como Salinas, demuestran ser capaces de determinar transformaciones de los aparatos de decisión.

No obstante, esa capacidad organizacional para concebir y elaborar un proyecto no garantiza en absoluto su éxito en el momento de su ejecución. Paradójicamente, las situaciones que eran problemáticas al inicio de nuestro análisis vuelven a serlo tras un breve respiro. A principios de los años setenta, los aparatos de decisión centrales representaban un estorbo para el buen funcionamiento del sistema y un obstáculo para los proyectos innovadores. Ahora bien, si es cierto que un núcleo duro de actores ha resultado apto para transformar esos aparatos y colocarse como centro de la innovación, por no poder controlar lo suficiente su contexto (las estructuras políticas, los modos de preparación de las elecciones presidenciales, etc.) esos actores a su vez son arrastrados en la división.

Por último, tanto el trabajo prosopográfico como un estudio de sociología organizacional efectuado en términos de análisis estratégico demuestran ser herramientas perfectamente complementarias. Lejos de ofrecernos una imagen petrificada de los diferentes actores mediante la reconstitución de su biografía individual y colectiva, la prosopografía resulta en extremo fecunda. La formación del *corpus* biográfico de los actores representa un trabajo muy largo y meticuloso; al obligar al investigador a examinar con cuidado la trayectoria de cada actor le ofrece una herramienta original para abordarlos. El trabajo prosopográfico pronto se constituye en instrumento que permite descubrir los lugares donde se instalan ciertas formas de sociabilidad: por ejemplo, las diversas redes de alianzas. En particular, la integración de esa biografía colectiva nos permitió descubrir la existencia de un pequeño núcleo duro de actores –tanto el grupo de la SPP como sus allegados y los *outsiders*– cuando nos proponíamos anali-

zar un periodo prolongado (1970-1995) y un conjunto heterogéneo de élites gubernamentales. Desde luego, el simple estudio prosopográfico no ofrece los medios para detectar los juegos que han llevado a esas formas de sociabilidad: las razones que presidieron la constitución del clan y las modalidades que éste utiliza para transformar los aparatos decisionales derivan de un análisis estratégico.[3]

Por seguir de muy cerca la construcción de las dinámicas organizacionales (ligadas a situaciones y a actores concretos y específicos), nuestro trabajo no se presta a establecer un modelo. Todo lo contrario, evidencia la inanidad de una empresa que suele abstraer y desconocer la lógica particular de las acciones desarrolladas. En el mejor de los casos, esa orientación teórica y metodológica permite distinguir algunas grandes constantes –por ejemplo, las limitaciones inherentes al sistema que pesan sobre los juegos de los diferentes actores.

Claro que esa estrategia analítica lleva la marca de sus propios límites. Para penetrar y restituir con precisión la lógica de acción organizacional de un grupo de actores, tuvimos que reducir considerablemente el espacio institucional estudiado (la muestra de los actores y sus esferas de acción). En este caso, limitamos por partida doble nuestro campo de reflexión. Por una parte restringimos nuestra muestra a los decisores que se encontraban en el centro de las apuestas principales (los equipos que se movilizaron en el ámbito de las instituciones económicas de la alta administración). Por otra, descartamos a ciertas instituciones de peso –sobre todo al PRI–, pero también a diversos actores que desempeñaron una función importante en la toma de decisiones. A pesar de esas restricciones, destacamos las principales estrategias que

[3] Las entrevistas realizadas después con los diferentes actores vienen a enriquecer el trabajo, por lo que, paralelamente, la prosopografía se constituye en una manera de filtrar las informaciones suministradas por ellos.

sirvieron para reorganizar el aparato de decisión a fin de instaurar un nuevo proyecto político y económico.

¿Qué balance podemos hacer de esta reforma del Estado? La etapa de transición que trae aparejada este imponente cambio promete ser larga, y ciertamente mucho más de lo que habían previsto los "conspiradores de la modernidad". Además, las estrategias que el pequeño comando utilizó para instalar su referencial todavía no han producido todos sus efectos, sean éstos perversos o virtuosos. No obstante, diversos parámetros permiten hacerse una primera idea de la situación.

Como es evidente, la doble crisis –económica y política– que experimenta el régimen mexicano desde 1994 podría llevarnos a hacer un balance estrictamente negativo. El antiguo jefe del Ejecutivo, Carlos Salinas, se encuentra oficiosamente en el destierro en tanto que su gestión y su programa son blanco de todas las críticas: el PRI rechaza el liberalismo social en beneficio del viejo nacionalismo revolucionario y muchos de sus miembros reclaman que se expulse del partido al antiguo jefe de Estado. Por otra parte, se acusa a sus allegados (familiares y amigos) de haber cometido fraudes y actos de corrupción, por lo que muchos de ellos han preferido deslindarse públicamente de la gestión pasada (renegando de su afinidad con Salinas) a fin de sobrevivir políticamente.

Para echar a andar su proyecto, Salinas y el grupo de la SPP privilegiaron una vía: conceder preeminencia a las transformaciones económicas por encima de las transformaciones políticas. Por una parte, el equipo calculaba que los cambios del aparato productivo se manifestarían rápidamente en términos de crecimiento económico, legitimando en lo político tanto el nuevo modelo escogido como la gestión del grupo. La adopción de esa estrategia era comprensible, aunque se inscribiera a contracorriente de las opciones adoptadas por los gobiernos anteriores, que privilegiaban a cualquier costo la estabilidad política. Por lo demás, Salinas sabía que por ir acompañadas de un cambio cultural importante (mentalida-

des, visión del mundo, etc.), las transformaciones políticas habrían de ser lentas. Sin embargo, el mandatario preveía que para el año 2000 el grupo de la SPP –y principalmente su sucesor– tendrían tiempo de afianzar una nueva forma de institucionalización que fuera capaz de reintegrar a los diversos estratos de la población.

Con base en esa estrategia de fondo (una reforma a doble velocidad), la crisis actual es resultado de limitaciones que no se supieron dominar adecuadamente. El empleo de ciertos instrumentos trajo consigo un costo político que ese grupo no había considerado suficientemente en sus cálculos. Así ocurrió con el TLC. Las presiones propias del tratado (el calendario para su firma, las exigencias de los dos socios sobre las condiciones de entrada, la apertura de nuevas zonas de incertidumbre para los actores mexicanos) condujeron al equipo de innovadores a descuidar las formas: en contra de los usos –la necesidad de reinsertar a los "viejos" elementos y mecanismos–, el grupo cerró el sistema. Por lo demás, la presión del tiempo (por la lógica sexenal y la no reelección) creó dificultades mal resueltas. Para remediar lo más urgente, Salinas acentuó las zonas problemáticas, lo cual lo llevó a exacerbar la informalidad de los procedimientos. Con gran poder discrecional, utilizó las reglas no escritas para regir la conducta de los actores. Por eso la gestión del pequeño clan acabó por ofrecer una imagen contraria a la que el mandatario pretendía imponer en nombre de la modernidad. Por otra parte, en el plano administrativo, la multiplicación de mecanismos heterogéneos da la impresión de una maraña organizacional opuesta a los principios de eficacia que preconizaba ese reducido equipo.

El pleno uso de las facultades presidenciales y la centralización de las decisiones (con la Coordinación de la Presidencia y las decisiones adoptadas en cónclave que esterilizan el debate público) debían poner remedio a ese proceso forzado de desinstitucionalización, que se deseaba lo más breve

posible. Por lo demás, la conducción de la incertidumbre (la multiplicación de los "efectos sorpresa") debía dificultar la ejecución de acciones relámpago por parte de los opositores.

La rapidez de esas transformaciones, la verticalidad en la dirección del cambio, y la exclusión de la mayor parte de los actores del proceso decisional atestiguan la enorme confianza que tuvo este grupo en la solidez del encuadramiento de la población y en la fuerza de inercia de los mecanismos de control (la disciplina partidista) de los sectores dirigentes. Al sobreestimar esa doble capacidad de encuadramiento, el pequeño clan descuidó determinadas zonas estratégicas, favoreciendo quizás el surgimiento de una situación de inestabilidad y violencia.[4]

Por lo demás, al ser esas reformas más limitadas y más lentas en el plano político, el motor de las transformaciones sociales sigue siendo el sector económico. Ahora bien, sólo las grandes empresas industriales y el sector de exportación funcionan como motor del desarrollo social. Sin embargo, esto plantea un doble problema: por una parte, la privatización no necesariamente implica que se modifiquen *ipso facto* las relaciones del Estado con las empresas industriales; por otra, la renovación del dinamismo económico depende de la creación de nuevas modalidades en la participación de los asalariados en la empresa. Implícitamente se apremia a la empresa para que desempeñe la función de promotora de un nuevo compromiso social. Ahora bien, la nueva legislación del trabajo y la relación entre el gobierno y los sindicatos siguen siendo puntos eminentemente problemáticos que no se abordan de lleno.

Además, la doble crisis subraya los límites del sistema de políticas públicas (en términos de crecimiento, de ingreso y de protección social). Aunque esas políticas se concibieron

[4] La urgencia por lograr la firma del TLC ocasionó que se relegara a un segundo plano un aspecto tan importante como la seguridad nacional.

para impulsar la adhesión de los ciudadanos al orden social, la situación muestra los límites del "*management* público" como modo de regular la cohesión social. En cambio, al modificar las condiciones de ejercicio de la mediación social, el crecimiento de las políticas públicas logra desestabilizar los mecanismos tradicionales que articulaban a la sociedad civil y al Estado. La crisis económica acentúa la crisis de regulación del aparato administrativo, que va acompañada de una crisis de legitimidad.

Aquel grupo, que durante la época de su ascenso al poder había mostrado una gran capacidad para encontrar e imponer soluciones a los diferentes problemas, experimenta de pronto dificultades para hallar una respuesta adecuada a las nuevas presiones. Éstas escapan con mucho al control de Salinas y su equipo, y de manera paralela ofrecen nuevas posibilidades de acción o de reacción a otros actores.

Pese a esos fracasos, el proyecto de transformación cuaja, aunque no siga un camino ortodoxo respecto a la agenda que se había propuesto el grupo de la SPP. Así lo demuestran el vigor y la severidad de las reacciones y de las sucesivas crisis que siguieron a la instauración de la "reforma de la Revolución". De manera paradójica, la crisis es benéfica: las rupturas que son producto de las modalidades escogidas para operar el cambio obligan a los diversos actores a encontrar salidas rápidamente. Sus efectos alcanzan primero a las actitudes y los comportamientos de los diversos actores. Casi de golpe, el nuevo jefe del Ejecutivo, Ernesto Zedillo, tiene que administrar una vigorosa impugnación del presidencialismo. Esa crítica tuvo una incidencia nada despreciable en la apertura del sistema político.

En sí, las reformas constitucionales implantadas bajo la administración salinista fructifican. Nos encontramos ante una ampliación de la esfera política que engloba a nuevos actores, a los "excluidos" de ayer: el clero y el sector privado. Los partidos de oposición, con el PAN a la cabeza, no sólo go-

zan de un trato deferente sino que empiezan a integrarse en varios niveles del proceso decisional: luego de ganar espacios en los ejecutivos locales y regionales (gobiernos de varios estados), ocupan puestos importantes en el gabinete. Numerosas reformas (sobre todo la del Estado, promovida a partir del 17 de enero de 1995) introducen cambios de envergadura. La separación de poderes se precisa lentamente (el Ejecutivo ya no tendrá injerencia directa, mediante el control del IFE, en los procesos electorales; asimismo a partir de 1997 la población de la capital adquiere su autonomía política y puede elegir por primera vez a su principal representante: el jefe de gobierno del Distrito Federal). Aparecen nuevas figuras: los sondeos de opinión, debates televisados entre miembros de partidos diferentes y referendos integran la panoplia de medios de que disponen los ciudadanos para informarse y expresar sus preferencias. Esos fenómenos inéditos tienen incidencia obligada en la volatilidad del electorado. Se multiplican las ONG de toda especie, las más de las veces de manera anárquica.

Paralelamente, el salto generacional que introduce el grupo de la SPP tiene un efecto de incitación. Ahora bien, éste es un parámetro esencial para la continuidad del proyecto. Esa renovación generacional desborda el marco del PRI e incluso de los demás partidos. También alcanza a la totalidad de las organizaciones, sean asociativas, del sector privado o incluso de la Iglesia.[5] El cambio generacional va acompañado por una mayor homogeneidad social y cultural: esos cuadragenarios poseen una visión del mundo diferente y están potencialmente abiertos a nuevas modalidades relacionales.

La nueva mentalidad que acompaña el redimensionamiento del Estado impregna también las concepciones que comparten los nuevos asociados. Esos estratos tienen ideas

[5] También el nuevo arzobispo de México, Norberto Rivera, es cuadragenario.

menos rígidas sobre los papeles específicos en que hasta entonces se hallaban encerrados los actores. De manera paralela evoluciona el concepto de interés general; por ejemplo, éste ya no es compatible con los nexos que unen al Estado con el mundo empresarial, al Estado con la Iglesia o, incluso, al país con el vecino del norte.

Por lo demás, la crisis de mediaciones que conoce el sistema obliga a una repolitización a marchas forzadas, o más exactamente a una revaloración de lo político,[6] que va más allá de la existencia de cuadros capaces de defender las grandes reformas constitucionales.[7] Además, de manera progresiva asistimos a una descompartimentación de las diferentes esferas: nuevas vías que permiten un flujo transversal entre los diferentes sectores. La lid electoral es una de ellas, pues rompe las inercias y los bloqueos.[8]

Para terminar, el "salto al vacío" operado por Salinas –la firma del TLC– modifica de manera considerable las piezas del tablero político nacional. El tratado con el norte abre nuevas zonas de incertidumbre que los actores mexicanos controlan con mayor dificultad; por ejemplo, trae consigo nuevas prácticas de *lobbying* cuyo centro se encuentra en lo sucesivo en Washington.[9] También implica para México la adopción for-

[6] Una de las principales demandas que formuló el PRI durante su vigesimoséptima Asamblea Nacional, a fines de septiembre de 1996, fue que los futuros candidatos a las elecciones presidenciales posean un capital político electoral apreciable.

[7] Es decir, cuadros que ocupen puestos electorales con el único fin de controlar, desde la presidencia de ciertas comisiones clave, los cambios constitucionales.

[8] Hemos notado, en los diversos puestos electorales, la nutrida presencia de hombres de negocios de varios partidos.

[9] La influencia y la injerencia del gobierno estadunidense, y en menor grado, del gobierno canadiense en los asuntos internos de México crecerán. La situación interna del país repercute más sobre una serie de asuntos en ambos países, en particular sobre la seguridad nacional.

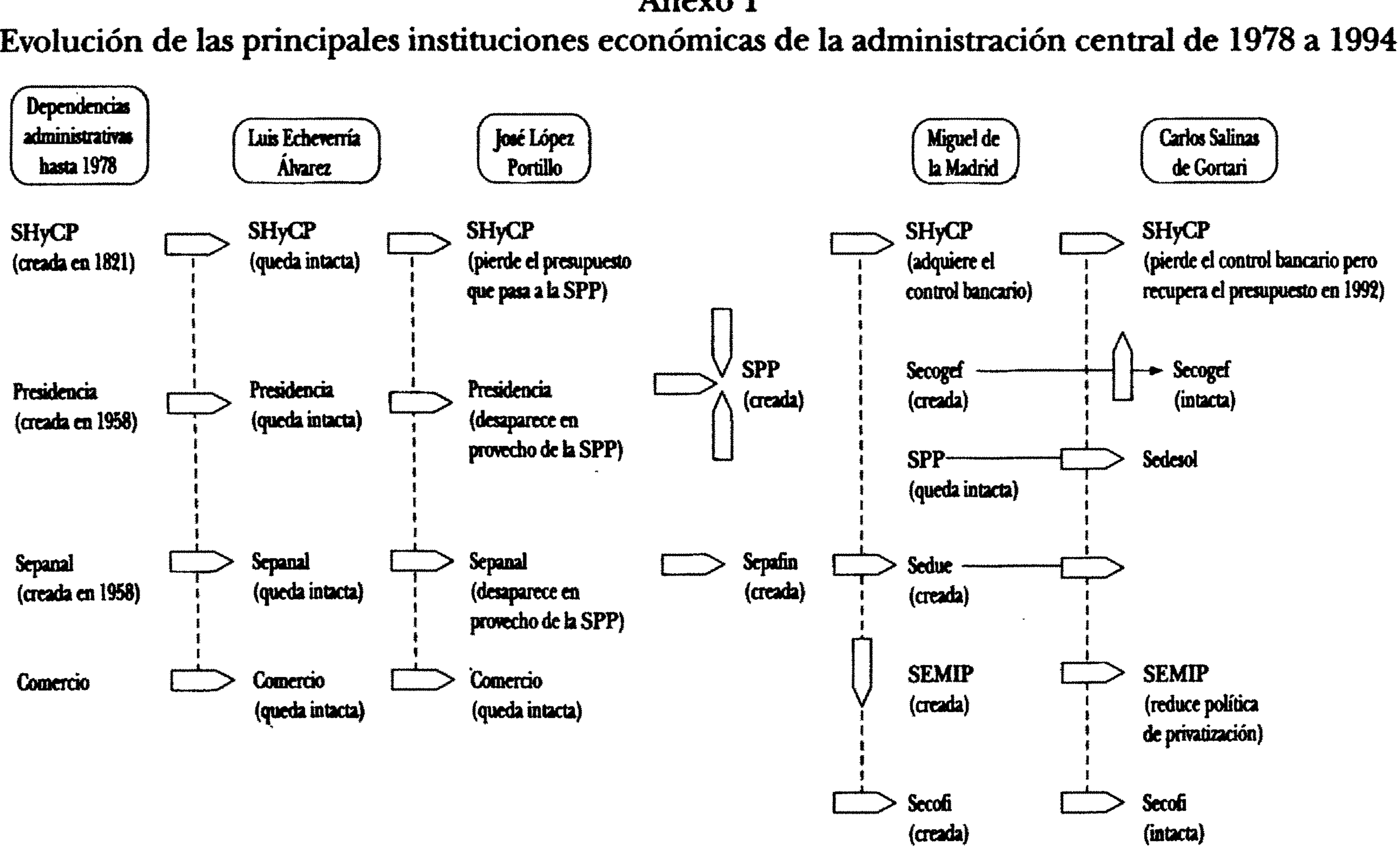
zada de un nuevo código de ética política (ciertas prácticas ya no son admisibles); asimismo reduce la importancia del centro frente a las decisiones de los hombres de negocios.

Esas transformaciones son irreversibles. Los efectos perversos surgidos de las limitaciones que el pequeño grupo de modernizadores no supo apreciar en su justa dimensión permiten presagiar que la etapa de transición será más larga de lo previsto. De manera paradójica, esos efectos perversos van aparejados a efectos virtuosos: aunque sea de manera parcial, obligaron a reintegrar actores que parecían a punto de desaparecer (los "viejos cuadros") y a redistribuir las cartas del poder.

En cierto modo, esos efectos perversos reflejan la victoria del sistema institucionalizado que retoma, en parte, sus derechos ante los agentes del cambio.

ANEXOS

Anexo 1
Evolución de las principales instituciones económicas de la administración central de 1978 a 1994



Anexo 2
Evolución de los hombres de la SPP en el ajedrez político-administrativo: 1979-1995

Nombre	*Puestos 1979-1982*	*Puestos 1982-1988*	*Puestos 1988-1994*	*Puestos 1994-1995*
Miguel de la Madrid	• Secretario SPP	Presidente de la República	• Director Fondo de Cultura Económica	• Director Fondo de Cultura Económica
Carlos Salinas de Gortari	• Director General SPP • Director IEPES	• Secretario SPP • Candidato del PRI a la presidencia	• Presidente de la República	
Pedro Aspe Armella	• Consejero IEPES	• Presidente INEGI • Secretario SPP	• Secretario SHYCP	• Profesor ITAM
Manuel Camacho Solís	• Consejero SPP • Secretario General PRI (CEN)	• Subsecretario SPP • Secretario Sedue	• Regente DDF • Secretario SRE • Comisionado por la Paz (Chiapas)	
Luis Donaldo Colosio Murrieta	• Consejero SPP • Subdirector IEPES • PRI (CEPES)	• Director General SPP • Diputado • Coordinador de campaña de Salinas	• Presidente PRI • Senador • Secretario Sedesol • Candidato a la presidencia (Asesinado 23/03/94)	
Ernesto Zedillo Ponce de León	• Subgerente Banxico	• Director Ficorca (Banxico) • Secretario de Estado SPP	• Secretario SPP • Secretario SEP • Coordinador de campaña de Colosio • Substituto del candidato	• Presidente de la República
Patricio Chirinos Calero	• Subdirector IEPES	• Director General delegación de SPP	• Secretario de Sedue • Gobernador de Veracruz	• Gobernador de Veracruz

Anexo 2 (*continuación*)

Nombre	*Puestos 1979-1982*	*Puestos 1982-1988*	*Puestos 1988-1994*	*Puestos 1994-1995*
		• Secretario Acción Electoral PRI (CEN)		
José Córdoba Montoya	• Director SPP • Consultor IEPES	• Director General SPP • Consultor principal del secretario de SPP • Consejero del candidato a la presidencia por el PRI	• Coordinador Oficina de la Presidencia de la República • Consejero BID • Consejero Banco Mundial	
María de los Ángeles Moreno Uriegas	• Vicepresidente de comisión de población IEPES	• Subsecretaria SPP	• Secretaria de Pesca • Presidenta Cámara de Diputados • Presidenta PRI (CEN)	• Presidenta del PRI (CEN)
María Elena Vázquez Nava		• Directora General SPP	• Secretaria Secogef • Secretaria de Finanzas PRI (CEN)	
Rogelio Montemayor Seguy	• Subdirector SPP • Director General SPP	• Secretario SPP • Presidente INEGI	• Coordinador regional Pronasol • Diputado y presidente de comisión	
Sócrates Rizzo García		• Director General SPP • Consejero Banobras	• Presidente municipal de Monterrey • Gobernador de Nuevo León	• Gobernador de Nuevo León

Anexo 2 (*conclusión*)

Nombre	*Puestos 1979-1982*	*Puestos 1982-1988*	*Puestos 1988-1994*	*Puestos 1994-1995*
Otto Granados Roldán	• Consejero SPP	• Oficial mayor SPP • Secretario particular SEP • Consejero del embajador en Madrid	• Director general Presidencia de la República • Gobernador Aguascalientes	• Gobernador Aguascalientes
Francisco Rojas	• Coordinador SPP • Asesor del IEPES • Secretario finanzas PRI (CEN)	• Secretario de Secogef • Director general Pemex		
Carlos Rojas		• Subsecretario SPP • Secretario promoción y gestoría PRI (CEN)	• Director Pronasol • Subsecretario SPP • Subsecretario Sedesol • Secretario Sedesol	• Secretario Sedesol
Jacques Rogozinski		• Coordinador general privatizaciones SHYCP • Director Lotería Nacional SHYCP • Consejero del secretario de SPP	• Coordinador general privatizaciones SHYCP • Director Banobras	• Coordinador general privatizaciones SHYCP
Fernando del Villar		• Director SPP	• Director CISEN/ Segob	

Anexo 3
Anexo metodológico

Consideramos, haciendo nuestras las palabras de Michel Crozier, que el análisis estratégico no es solamente una teoría, es también una práctica de investigación.[1]

Nos hemos asignado como propósito en este trabajo entender y reconstruir la capacidad de acción (cálculos, previsiones, estrategias, etc.) que han desplegado los principales grupos de decisores en el escenario político-administrativo mexicano entre 1970 y finales de 1994. Se trataba de descifrar la lógica y la racionalidad que guiaron a un cuando se propuso definir e instaurar en México un proyecto de transformaciones radicales tanto de carácter económico como político. Se trataba, pues, de compenetrarnos en los motivos que animaron a los actores para privilegiar una estrategia sobre otras o para tejer ciertas redes. Tuvimos que echar mano de las herramientas y las técnicas que nos permitirían detectar cuáles fueron las presiones que pesaron sobre los actores y valorar su peso específico. Cabe recordar que tales presiones son siempre producto de las interrelaciones entre los diversos actores y que, además, son redefinidas periódicamente.

Para comprender más íntegramente las modalidades de acción colectiva, necesitábamos adoptar una posición doble y contradictoria: tomar el mayor distanciamiento crítico posible frente a las diversas opiniones emitidas (por parte de los decisores, de la prensa, del entorno, y sobre todo de nuestros propios prejuicios) y, por otro lado, abandonar la posición de observador externo e intentar compenetrarnos en la lógica y los tipos de razonamiento de nuestros actores. Solamente al "reconstruir desde el interior la lógica propia de las situaciones tal y como los actores las perciben y las viven, podemos hallar los datos implícitos que dan sentido a las conductas

[1] Crozier y Friedberg, *L'acteur et le système*, París, Seuil, 1977, p. 451.

que aparentan ser incoherentes".[2] En otros términos, se trata de descubrir el sentido "subjetivo" de los comportamientos de los actores para poder así evidenciar la estructuración "objetiva" del campo.

La técnica de las entrevistas y la elaboración de un *corpus* prosopográfico han constituido nuestras dos armas para llevar adelante esta tarea. Cada una a su manera nos ha dado la posibilidad de un "ir y venir" entre la exploración de la interioridad de los actores y esta "puesta a distancia" para reconstruir las múltiples reglas que estructuran el sistema político mexicano. Han sido herramientas sumamente valiosas que nos permitieron compensar el déficit que padece todo observador frente a esas élites que, por definición, son inaccesibles.

LAS ENTREVISTAS

Para restituir la vivencia de los actores, las entrevistas han constituido nuestra técnica principal.

La confección de la lista de los actores así como los temas que queríamos abordar obedecieron a los motivos siguientes. Queríamos comprender las razones y los intereses que animaban cada uno (o a cada grupo), así como las modalidades con las cuales habían resuelto una situación; también pretendíamos entender las diversas presiones que en este momento pesaban sobre el actor si quería perseguir los objetivos que se había asignado. Conseguir que los actores revelaran las percepciones y los cálculos que habían elaborado en función de su apreciación de los márgenes de acción disponibles ha sido nuestro mayor reto en el transcurso de aquellas entrevistas.

Con el afán de conseguir una información más completa hemos tenido que multiplicar las entrevistas, eligiendo actores que en un momento dado ocuparon posiciones no sólo

[2] *Ibid.*, p. 456.

discrepantes, sino muy a menudo de rivalidad, para poder contrastar sus vivencias, sus cálculos y sus percepciones.

El factor tiempo es uno de los mayores desafíos para el investigador. No hay una situación ideal: cuando el evento está desarrollándose, los actores pierden toda distancia, lo cual perturba la explicación y la imagen que ofrecen acerca de sus actitudes (como de la de los demás actores). Por otro lado, cuando las acciones pertenecen ya al pasado lejano (diez, veinte años antes) la distorsión de la vivencia es distinta. Frecuentemente el actor en sus juicios y explicaciones está influido por la posición que está ocupando en el ajedrez político en el momento de la entrevista.

Entre 1989 y 1993 hemos totalizado 258 entrevistas. En realidad efetuamos la mayor parte de ellas entre 1990 y 1992. A partir de 1993 nos hemos abocado a la exploración de temas muy específicos (técnicos) que no habíamos podido abordar en entrevistas anteriores.

Se han elegido a los entrevistados entre las posiciones o profesiones siguientes:

En la alta administración

Por la índole de nuestra temática, éste ha sido el conjunto más representativo –tanto cuantitativa como cualitativamente– incluido en nuestras entrevistas. Hemos conversado con algunos de los actores que compartieron responsabilidades de alta jerarquía entre 1970 y 1994 (directores generales, subsecretarios o secretarios de Estado y ex presidentes de la República). También hemos logrado contactos con sus asesores o consejeros. Nunca hemos despreciado la posibilidad de reunirnos con responsables de nivel medio, ya que nos ofrecen una visión distinta y siempre enriquecedora.

También hemos aprovechado ciertos contactos a regionales con algunos mandos altos y medios en estados sureños (Chiapas) y del norte (Sinaloa y Nuevo León).

Los poseedores de altos puestos políticos

Además de entrevistas con los altos dirigentes de los grandes partidos políticos de México (PRI, PAN y partidos de izquierda: PCM, PSUM, PMS y luego PRD), hemos privilegiado las conversaciones con los titulares de puestos electorales (tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados), sean del PRI o de la oposición. Pusimos especial interés en establecer contactos con los representantes populares de las dos legislaturas durante la administración salinista. Entre los representantes populares del PRI, procuramos interrogar a los simpatizantes de las reformas salinistas, así como a sus detractores.

Paralelamente, las entrevistas que hemos llevado a cabo con representantes sindicales han sido cuantitativamente menores. Nos preocupó conversar y conocer la opinión de los principales representantes de los sindicatos oficiales, así como con sus oponentes dentro de los mismos sindicatos (la CNTE del SNTE, por ejemplo) y también con los líderes de algunos sindicatos independientes, como el frente sindical FAT.

Los hombres de negocios

Los grandes representantes del sector privado han constituido una segunda muestra de importancia. Hemos diversificado geográficamente nuestras entrevistas entre las tres grandes ciudades del país: Monterrey, Guadalajara y México. Privilegiamos los contactos con los empresarios que habían tenido la oportunidad de dirigir una de las cámaras patronales entre 1970 y 1994, ya que son los más politizados en ese círculo; una parte de ellos pertenece al muy restringido y selectivo Consejo de los Hombres de Negocios Mexicanos (CHNM). Nos hemos entrevistado también con algunos pequeños y medianos empresarios; así hemos podido contrastar las opiniones del sector empresarial.

Los intelectuales, los periodistas y los académicos

Representaron la tercera categoría de nuestra muestra. Dentro de ese grupo hemos intentado favorecer a los representantes de las diferentes tendencias y corrientes de opinión, en relación con los sexenios estudiados.

EL *CORPUS* PROSOPOGRÁFICO

La elaboración del catálogo prosopográfico ha sido nuestro segundo instrumento. Nos ha entregado un enfoque distinto –pero no menor cualitativamente hablando– acerca de esos responsables de las decisiones en México.

El método prosopográfico constituye una aportación original de los historiadores europeos (a principios del siglo veinte); seducidos por las posibilidades analíticas que ofrece, sociólogos y politólogos se lo han apropiado recientemente con el afán de analizar la naturaleza y la dinámica del Estado a partir de un estudio meticuloso de los principales actores (élites).

La prosopografía reúne los datos biográficos de los individuos que conforman un grupo social identificado y que comparten una serie de vivencias como la actividad profesional o la responsabilidad político-administrativa, con el propósito de trazar su perfil y estudiar su comportamiento.

Un catálogo prosopográfico presenta una biografía colectiva sin dejar de rescatar las vivencias particulares de los diferentes actores clave del mismo. Ofrece asimismo la posibilidad de un estudio meticuloso de los orígenes sociales, regionales, educativos, profesionales y de las formas de relacionarse entre los miembros de estas élites. Una radiografía semejante –respaldada con una serie de entrevistas– sirve de sustento para entender mejor las modalidades que asume la toma de decisiones en el aparato estatal.

Enseguida presentaremos los criterios que presidieron a la selección de nuestro muestreo así como las variables que utilizamos para conformar nuestro catálogo prosopográfico.

Hemos seleccionado a 487 personajes que han desempeñado un papel de gran importancia en el transcurso de una o varias administraciones sexenales, entre 1970 y 1994. Por otro lado, nuestro *corpus* integra 36 campos distintos.[3]

Hemos utilizado dos bases de datos: *Dbase III* y *Questions and Answers* (QA). Conservamos esta última por la comodidad del lenguaje que maneja.

Para la selección de los individuos que integran el catálogo se combinaron tres métodos clásicos: posicional, decisional y reputacional. El criterio posicional nos sirvió de base, de ahí que hayamos recurrido a criterios de índole decisional o reputacional para complementar o rectificar los datos que el primer método no nos permitía obtener o nos ocultaba. Aun cuando hemos privilegiado a los decisores que han evolucionado en la alta administración a lo largo de estos veinticinco años, hemos incluido también de manera sistemática a otros actores que se han desempeñado en puestos políticos (electorales, asociativos y partidistas) y que, sin llegar a ocupar un puesto de importancia en la alta administración pública, han ejercido una influencia notable sobre la toma de decisiones.

También hemos integrado a personajes que siguen teniendo una influencia notable en la vida política nacional aunque carecen de un puesto oficial; es el caso por ejemplo de Fidel Velázquez. Con el mismo criterio, hemos incluido también a algunos empresarios.

[3] El lector encontrará el catálogo prosopográfico completo en el manuscrito de nuestra tesis doctoral. "Transformations politiques et économiques au Mexique. 1970-1995. Les élites gouvernementales, leurs stratégies et le rôle du Secrétariat au Plan et au Budget". Tome IV. Paris, EHESS. 1996, pp. 666-725.

Con esta base hemos seleccionado los representantes de los puestos siguientes:

Ámbito federal

El aparato administrativo

- Hemos incluido sistemáticamente a los individuos que entre 1970 y 1994 ocuparon uno de los puestos siguientes: secretario de Estado, subsecretario de Estado, oficial mayor o un puesto equivalente en la jerarquía administrativa. Integramos a veces a algunos funcionarios detentores de un puesto inferior en el organigrama oficial que, sin embargo, gozaban de una gran reputación por su papel en la toma de decisiones.
- Por otro lado, en el seno de la administración pública descentralizada, hemos seleccionado a los directores de las principales empresas estatales o paraestatales. La política de privatización que ha prevalecido en las administraciones posteriores a 1982 no ha tenido un efecto mayor en nuestra lista, con excepción de los bancos, estatizados el 1º de septiembre de 1982 y privatizados de nuevo a principios del mes de mayo de 1990. En efecto, hemos seleccionado solamente a las paraestatales consideradas como estratégicas en lo político y lo económico (y esta política no las afectó sino hasta la segunda mitad del sexenio salinista).
- Hemos incluido también a los principales representantes de los órganos de justicia: en el Ejecutivo, al procurador general de justicia y, en el Poder Judicial, a los presidentes de la Suprema Corte de Justicia.
- El único puesto diplomático que hemos incorporado es el de embajador de México en Estados Unidos.

El aparato político

Los puestos en el PRI. Por disponer del control político, función que ha compartido con el secretario de gobernación, el partido tradicionalmente ha desempeñado un papel esencial en la definición de las políticas gubernamentales.[4] Hemos incluido sistemáticamente a los presidentes y a los secretarios generales del Comité Ejecutivo Nacional del partido oficial, así como a los secretarios generales del Comité Ejecutivo Nacional de los tres sectores del partido (Agrario, Obrero y Popular). Hemos integrado también a algunos líderes entre los principales sindicatos nacionales cuando su participación en la definición de las políticas así lo justificaba.

Los puestos electorales. El principal puesto electoral que ha sido considerado es el de presidente de la República. Hemos integrado también a los presidentes de las grandes comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado.

Ámbito regional

Los representantes del poder regional (a escala administrativa o política) ocupan un lugar menor en nuestro catálogo. Solamente aparecen los que han desempeñado un alto puesto en la administración pública o en la política federal.

La capital: el Distrito Federal

Aun cuando la ciudad de México no haya gozado de una autonomía política durante el periodo estudiado –tenía solamente el estatuto jurídico de departamento y no el de estado– sus

[4] Aunque después, en los años setenta, este papel haya estado a la baja.

dimensiones y su importancia estratégicas (por concentrar los tres poderes de la Nación así como una cuarta parte de la población del país) le otorgan un papel motor en la vida económica, intelectual, cultural y política del país.

Por tal razón, hemos incorporado en nuestra lista a todos los regentes y los secretarios generales del Departamento del Distrito Federal, así como al primer nivel de sus colaboradores. De la misma manera, hemos tomado en cuenta al representante del Poder Judicial, el procurador de justicia del Distrito Federal.

En la esfera política, hemos incluido a los presidentes del comité ejecutivo del PRI-DF y, después de 1985, al crearse la Cámara de Diputados local (la Asamblea de Representantes del Distrito Federal), hemos incluido a los presidentes y secretarios generales de la Asamblea.

Los estados

• El Poder Ejecutivo local

La mayor parte de los gobernadores de los 31 estados del país integran nuestro *corpus* por haber ocupado un puesto de primer nivel en un momento de su carrera en el Ejecutivo federal y a veces en puestos partidistas o electorales nacionales. En cambio, los presidentes de los consejos municipales tienen poca representación (con excepción de los que han tenido éxito en el ámbito federal).

• Los representantes políticos locales

Pocos están representados, con excepción de aquellos que lograron escalar puestos o escaños de carácter federal.

En una lista aparte hemos integrado algunos personajes cuya influencia ha podido ser importante: ciertos miembros

del sector privado, algunos dirigentes de los partidos de oposición, algunos individuos ligados a la mayoría pero cuyo puesto formal en el organigrama no permitía integrarlos.

En el estado actual de nuestro *corpus*, disponemos de datos sobre 487 actores. Estos datos están dispuestos en 36 campos que están organizados con base en cuatro grandes indicadores.

Indicador de identidad
–un código de identificación
–nombre y apellidos.

Indicador sociológico
- datos geográficos y de pertenencia generacional (lugar y fecha de nacimiento)
- datos sobre la extracción social y económica: categoría socioprofesional del padre o de la madre
- nacionalidad de los padres y afiliación religiosa
- vínculo familiar con las fuerzas armadas.

Indicador de vínculos políticos

Estos vínculos siempre vienen con fecha (fecha de inicio y de fin del nexo); también siempre vienen indicaciones sobre el origen del vínculo.

Hemos distinguido dos categorías de vínculos: los que se forjan en el recinto administrativo o político y los vínculos personales (amistad o familiar). Por otro lado, hemos precisado la pertenencia a un grupo político, identificada por un líder.

Indicador educativo

Siempre vienen fechados. Se indica la naturaleza de los estudios (diplomas obtenidos e instituciones educativas), los diferentes reconocimientos académicos (los premios nacionales e internacionales de mucho reconocimiento). Se incluyeron las posiciones en la educación pública: enseñanza e investigación, puestos de dirección (presidente de una uni-

versidad o secretario general) y puestos en la burocracia universitaria inferior.[5] También se integró la pertenencia y papel en las grandes organizaciones estudiantiles.

Disponemos de siete campos para los datos educativos.

Indicador profesional

Se trata de las actividades desempeñadas fuera de la administración (en el sector privado o en los grandes organismos internacionales). Este indicador nos permite medir la importancia y la naturaleza del *pantoufflage* en México. Nos hemos preocupado también por separar a los propietarios de las empresas privadas de los simples funcionarios. Estos indicadores están fechados.

Indicador electoral

Se precisan la naturaleza y la fecha de los puestos electorales. Hemos tomado en cuenta también a las principales comisiones legislativas, su rango y la fecha de las funciones ocupadas.

Indicador político

Incluye: fecha de ingreso en el partido oficial, puesto en el PRI, puestos electorales y cargos en las diversas comisiones parlamentarias o en el Senado, puestos en las diversas asociaciones (en sindicatos pero también en cámaras patronales). Estas indicaciones siempre están fechadas. Tenemos cinco campos para este indicador.

Indicador administrativo

Se precisan los puestos en la administración (federal, local o paraestatal); vienen con fecha. Este indicador precisa la

[5] Durante el periodo que hemos contemplado, la educación privada no había tenido la influencia esencial en la formación de los cuadros políticos que tiene hoy en día.

jerarquía del puesto, el nombre de la administración y el tiempo pasado en ella.

Aunque solamente tiene un campo, es el indicador más importante de nuestro *corpus*, dada nuestra temática.

Indicadores libres

Se trata de dos indicadores que permiten especificar la información recibida.

El primero incluye tres campos libres que registran información que siendo de utilidad no está recabada en los indicadores precedentes.

El segundo indicador tiene dos campos. Definen las jerarquías del personal, los reagrupamientos institucionales (gabinetes y niveles en estos gabinetes, gabinetes restringidos o ampliados, etc.) y el tipo de administraciones (financieras, políticas, *management*, etc.). Nos permitió ubicar más cómodamente la trayectoria de un actor (si desarrolló una carrera esencialmente política, técnica, con una acumulación de muy altos puestos, etcétera).

Hemos utilizado dos tipos de herramientas para recopilar nuestra información.

Entre los diccionarios biográficos y agendas de gobierno disponibles en México, hemos consultado las obras siguientes:

Unidad de la Crónica Presidencial, Presidencia de la República, *Diccionario biográfico del gobierno mexicano*, para los años siguientes: 1984, 1987, 1989, 1992.

Dirección General de Comunicación Social, Presidencia de México, *Agenda de México*, julio de 1991 y julio de 1992.

Agenda presidencial. Agenda de 1964; Agenda de 1972; Agenda de 1975; Agenda de 1980; Agenda de 1982; Agenda de 1990; Agenda de 1991; Agenda de 1994.

Musacchio, Humberto (1984), *Diccionario enciclopédico de México ilustrado*, México, Andrés León Edicion, tomo 4.

Camp, Roderic Ai (1988), *Who's who in Mexico Today*, USA, Westview Press, Boulder and London.
Camp, Roderic Ai (1982), *Mexican Political Biographies, 1935-1981*, Tucson, Arizona: The University odf Arizona Press.
Lajoie, Lucien F. (1972), *Who's Notable in Mexico?*, Mexico: Atty edition.
Ruiz Massieu, Armando y Efraín Flores Maldonado (1988), *Los gabinetes presidenciales*. México: Costa Amic ed.

La consulta regular de los diferentes periódicos y revistas nos ayudó a precisar las nuevos nombramientos, así como los currículos de los miembros de la clase dirigente. En la bibliografía viene indicada la lista de los principales periódicos y revistas.

Por último, las entrevistas nos han permitido complementar nuestra información con datos que difícilmente se encuentran en los diccionarios biográficos. Una parte de esta información "informal" ha sido incorporada en los tres campos libres que tiene nuestro *corpus*.

BIBLIOGRAFÍA

El trabajo académico del cual este libro es el producto venía acompañado por una bibliografía en que se intentaba clasificar las obras y los artículos que habían sido publicados entre los años setenta y noventa dentro de siete categorías: prosopografía, sociología de la administración, historia de México, México (periodo reciente, aparato administrativo y político), relaciones entre la iniciativa privada y el Estado, crónicas presidenciales y diccionarios biográficos.

Aquí solamente presentaremos algunas indicaciones bibliográficas (entre otros, los trabajos que han sido citados en el libro).

Acosta, C. (1992), "Presentes en cada momento de la vida de los mexicanos", *Proceso,* núm. 819, p. 8.

Aguilar Camín, H. (1982), "La transición política", *Nexos,* núm. 51, pp. 10-12.

— (1990), *Después del milagro,* México, Cal y Arena.

— (1994), *Después del milagro,* 10ª ed., México, Cal y Arena, 296 p.

— (1995), "México: El choque y el cambio. Compuerta", *Nexos,* núm. 214, pp. 7-22.

Agustín, J. (1993), *Tragicomedia mexicana (t2),* México, Planeta, 293 p.

Alba, C. (1995), "Conflicto y colaboración entre los empresarios y el Estado mexicano", *Trace,* núm. 27, pp. 16-27.

Alonso, J., A. Aziz y J. Tamayo (1992), *El nuevo Estado mexicano. Estado y economía (I)*, México, Nueva Imagen/CIESAS, 301 p.
—— (1992), *El nuevo Estado mexicano. Estado y política (II)*, México, Nueva Imagen/CIESAS, 273 p.
—— (s.f.), *Antología de la planeación 1917-1985*, México, FCE.
—— (1992), *El nuevo Estado mexicano. Estado y sociedad (IV)*, México, Nueva Imagen/CIESAS, 290 p.
Argüelles, A. y M. Villa (1994), *México: el voto por la democracia*, México, Fernández, 122 p.
Arriola, C. (1994), *Testimonios sobre el Tratado de Libre Comercio*, México, Porrúa, 294 p.
Arriola Woog, C. (1988), *Los empresarios y el Estado: 1970-1982*, México, Porrúa, 2ª ed., 294 p.
Attali, J. (1993), *Verbatim*, París, Fayard, 939 p.
Bailey, J. (1988), *Governing Mexico*, Nueva York, St Martin Press, 238 p.
—— (1980), "Presidency, Bureaucracy and Administration Reform in Mexico: the SPP", *Inter-American Economics Affairs*, vol. 34, núm. 1, pp. 27-61.
Banco Mundial (1980), *Informe*.
Bataillon, C. y H. Favre (1976), "Annexes, Elections présidentielles et législatives (4 juillet 1976)", *Problèmes d'Amérique latine*, vol. 42, diciembre, pp. 30-31.
Bazdresch, C., N. Bucay, S. Loaeza, N. Lustig (1992), "México: Auge, crisis y ajuste", *El Trimestre Económico*, núm. 73, p. 474.
Bendesky, L. (1994), "La muerte de las empresas", *Nexos*, núm. 202, pp. 60-67.
Bizberg, I. (1990), *Estado y sindicalismo en México*, México, Colmex, 390 p.
Borge, T. (1993), *Salinas: los dilemas de la modernidad*, México, Siglo XXI, 230 p.
Brading, D. (1973), *Los orígenes del nacionalismo mexicano*, México, Era, 139 p.
Brandenburg F. (1966), *The Making of Modern Mexico*, 4ª ed., Nueva Jersey, Prentice Hall, 379 p.

Camacho Solís, V. M. (1974), "El poder: Estado o 'feudos' políticos", *Foro Internacional*, núm. 14, pp. 78-92.

—— (1977), "Los nudos históricos del sistema político mexicano: 1928-1977", *Foro Internacional*, núm. 17, pp. 587-651.

—— (1990), "Estatismo o privatización", *Nexos*, núm. 156, pp. 73-76.

—— (1995), *Cambio sin ruptura*, México, Alianza, 143 p.

Camp, R. (Ai). (1975), "The National School of Economics and Public Life in Mexico", *Latin American Research Review*, vol. X, núm. 3, pp. 137-151.

—— (1980), *Mexico's Leaders: their Education and Recruitment*, Tucson, University of Arizona Press, 342 p.

—— (1982), *Mexican Political Biographies, 1935-1980*, Tucson, University of Arizona Press, 469 p.

—— (1989), *Entrepreneurs and Politics in Twentieth Century Mexico*, New York, Oxford University Press, 306 p.

—— (1993), *Politics in Mexico*, Nueva York, Oxford University Press, 200 p.

Cansino, C. (1998), *Después del* PRI. *Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México, Centro de Estudios de Política Comparativa, 170 p.

Cantú, A. (1982), "El Estado programador", *Nexos*, núm. 54, pp. 24-28.

Carpizo, J. (1978), *El presidencialismo mexicano*, México, siglo XXI, 240 p.

Carrillo Castro, A. (1980), *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrativa en México. 1971-1979*, México, Porrúa, 274 p.

Casa Guzmán, F. J. (1994), *La modernización de la empresa pública en México: logros y resultados. 1988-1994. Una visión de la modernización en México*, México, FCE, 249 p.

Castañeda, J. G. (1995), *Sorpresas te da la vida*, México, Aguilar, 173 p.

—— (1995), *¿Última sorpresa?*, México, Aguilar, 76 p.

—— (1999), *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Extra Alfaguara, 550 p.

Castelazo, J. (1984), *Nuestra clase gobernante*, México, FCPS/CIAP, 460 p.

Catalán Valdés, R. (1994), *Las nuevas políticas de vivienda. Una visión de la modernización en México*, México, FCE, 234 p.

Centeno, M. A. (1990), The New Científicos: Technocratic Politics in Mexico: 1970-1990, tesis doctoral, Yale University, mimeo, 513 p.

Chávez, V. (1994), "Sólo seis secretarios del gabinete inicial ocupan todavía su cargo", *El Financiero*, 27/04/94, pp. 54-58.

Clavijo, F. y J. Casar (1994), "La industria mexicana en el mercado mundial. Elementos para una política industrial", *El Trimestre Económico*, núm. 80, pp. 357-378.

Córdoba, J. (1986), "El programa mexicano de reordenación económica, 1983-1984", en Sistema Económico Latinoamericano (SELA), *El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana*, México, Siglo XXI,

—— (1991), "Diez lecciones de la reforma económica de México", *Nexos*, núm. 158, pp. 31-48.

Córdova A. (1981), *La formación del poder político en México*, 8ª ed., México, Era, 99 p.

Cosío Villegas, D. (1976), *Historia general de México*, México, Colmex, 1543 p.

—— (1995), *El sistema político mexicano*, 23ª reimpresión (1ª ed., 1972), México, Joaquín Mortiz, 149 p.

Couffignal, G. (1993), *Le Mexique à l'aube du troisième millénaire*, París, IHEAL/CREDAL, 254 p.

Crozier, M. y E. Friedberg (1977), *L'acteur et le système*, París, Seuil, 500 p.

Cumberland, C. C. (1968), *The Struggle for Modernity*, Oxford, Oxford University Press, 394 p.

Dale, Story (1990), *Industria, Estado y política en México*, México, Grijalbo, 326 p.

Derossi, F. (1977), *El empresario mexicano*, México, UNAM, 516 p.
Díaz Serrano, J. (1989), *Yo, Jorge Díaz Serrano. La encubierta lucha de ambiciones por el poder, escrita en la soledad de una celda*, México, Planeta, 262 p.
Espinosa Villareal, O. (1994), *El impulso a la pequeña, micro y mediana empresa. Una visión de la modernización en México*, México, FCE, 152 p.
Ezcurdia, M. (1982), *¿Hubo alguna vez un gobierno paralelo?*, México, INAP, Serie Praxis, núm. 44, 194 p.
Fernández Pérez, M., E. Pérez Motta y F. Sánchez Ugarte (1994), *La política industrial ante la apertura*, México, FCE, 219 p.
Flores de la Peña, H. (1986), *Bases para la planeación económica y social en México*, 13ª ed., México, Siglo XXI, 269 p.
Garcíadiego, J. (1994), *El TLC día a día. Crónica de una negociación*, México, Porrúa, 1061 p.
Garrido, C. (1989), *Empresarios y Estado en América Latina*, México, CIDE/F. Ebert, 374 p.
Garrido, L. J. (1989), *El Partido de la Revolución Institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 380 p.
Gilbert, C. (1986), "Le Mexique: des hauts fonctionnaires introuvables?", en J. Leca, *La haute administration et la politique*, París, PUF.
Giménez Cacho, L. (1994), "La hora de la política industrial", *Nexos*, núm. 202, pp. 60-68.
Glender, A. y V. Glichtinger (1994), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Nacionas Unidas sobre Medio Ambiente*, México, FCE, 431 p.
González Casanova, P. (1965), *La democracia en México*, México, Era, 333 p.
González Casanova, P. y E. Florescano (1979), *México hoy*, 83a ed., México, Siglo XXI, 419 p.
González Graf, J. (1989), *Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político*, México, IMEP/Diana, 337 p.

—— (1994), *Colosio: un candidato en la transición*, México, Grijalbo-IMEP, 262 p.
González, L. (1978), *Historia de la Revolución mexicana, 1952-1960. El entendimiento con Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador*, México, Colmex, 299 p.
—— (1984), *La ronda de las generaciones*, México, SEP, 131 p.
Gordon, S. (1993), "La política social y el Pronasol", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, pp. 351-366.
Grémion, C. (1979), *Profession: décideurs. Pouvoirs des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Paris, Gauthiers Villars, 320 p.
Grémion, P. (1976), *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, París, Seuil, 478 p.
Grémion, C. (1981), "Le rôle politique de la haute administration", en F. de Baecque y J.L. Quermonne, *Administration et politique sous la cinquième République*, París, FNSP.
Guerra, F.-X. (1985), *Le Mexique: de l'Ancien Régime à la Révolution*, Paris, L'Harmattan, 2 t., 445 p.
Hale, C. (1991), *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XX*, México, Vuelta, 453 p.
Hansen, R. D. (1986), *La política del desarrollo mexicano*, 16ª ed., México, Siglo XXI, 340 p.
Hernández Rodríguez, R. (1987), "Los hombres del presidente De la Madrid", *Foro Internacional*, núm. 109, pp. 5-38.
—— (1988), *Empresarios, banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de López Portillo. 1976-1982*, México, Porrúa, 232 p.
—— (1993), "La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto", *Foro Internacional*, núm. 131, pp. 145-173.
—— (1993), "La división de la élite política mexicana", *El Trimestre económico*, núm. 73, pp. 239-266.
—— y J. L. Reyna (1994), "El riesgo de la ingobernabilidad de México. Los últimos meses del gobierno de Carlos Salinas", *Estudios Sociológicos*, vol. XII, núm. 36, pp. 515-532.
—— J. L. (1988), *Formación y trayectoria de los secretarios de Estado en México: 1946-1982*, 2ª ed., México, Flacso, 135 p.

Huntington, S. P. (1968), *El orden político en las sociedades en cambio,* Buenos Aires, Paidós, 235 p.

IBCON (1995), *Directorio del gobierno,* México, 511 p.

Instituto de Investigaciones Jurídicas (1990), *La constitución mexicana de 1917: ideólogos, el núcleo fundador y otros constituyentes,* México, UNAM, 483 p.

Instituto Federal Electoral (1994), *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,* México, IFE, 327 p.

Jarque, M. y K. L. Téllez (1993), *El combate a la inflación. El éxito de la fórmula mexicana,* México, Grijalbo, 198 p.

Jobert B. y P. Muller (1987), *L'État en action: Politiques publiques et corporatismes,* París, PUF, 242 p.

Kaufman Purcell, S. y J. F. H. Purcell (1977), *The Nature of the Mexican State,* EU, Woodrow Wilson International Center for Scholars, manuscrito.

—— (1980), "Estado y sociedad en México: ¿Debe un sistema político estable, institucionalizarse?", *Foro Internacional,* vol. 20, núm. 3, pp. 427-462.

Kelley, G. (1985), "Politics and Administration in Mexico: Recruitment and Promotion of the Politico-administrative Class", mimeo, Austin, Institute of Latin American Studies, University of Texas, 12 p.

Kliksberg, B. (1994), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional,* México, INAP/FCE, 276 p.

Krauze, E. (1976), *Caudillos culturales en la Revolución mexicana,* México, Siglo XXI, 340 p.

—— (1997), *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996).* México, Tusquets, Col. Andanza.

Labastida, J. (1985), *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México,* México, Alianza, 467 p.

Lanz Cárdenas, J. T. (1993), *La contraloría y el control interno en México,* 2ª ed, México, FCE, 674 p.

Lavaud, J. P. (1991), *L'instabilité politique en Amérique latine. Le cas de la Bolivie,* París, l'Harmattan/IHEAL, 290 p.

León, S. y G. Pérez (1987), *17 ángulos de un sexenio*, México, Plaza y Valdés, 224 p.

Lindau, J. (1993), *Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana*, México, Planeta, 154 p.

Loaeza, S. y R. Segovia (1988), *La vida política mexicana en la crisis*, México, Colmex, 184 p.

López Moreno, J. (1994), *Reformas constitucionales para la modernización. Una visión de la modernización en México*, México, FCE, 282 p.

López Portillo, J. (1989), *Mis tiempos*, México, Diana, 1293 p.

Loureiro, M. R. (1995), "L'ascension des économistes au Brésil", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, núm. 108, pp. 70-78.

Lustig, N. (1994), *México: hacia la reconstrucción de una economía*, México, FCE, 200 p.

Madrid, M. de la (s.f.), "Presentación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988", en *Antología de la planeación 1917-1985*, México, FCE.

—— (1984), *La política de la renovación*, México, Diana, 245 p.

Márquez, E. (1995), *¿Por qué perdió Camacho?*, México, Océano, 239 p.

Martínez Assad, C. (1992), *La succesión presidencial en México, 1928-1988*, 2ª ed., México, Nueva Imagen, 372 p.

Martínez, G. y G. Farber (1994), *Desregulación económica en México (1989-1993). Una visión de la modernización en México*, México, FCE, 356 p.

Martínez J., A. Ramos y C. Ramírez (1987), *Salinas de Gortari, candidato de la crisis*, México, Plaza y Valdés, 391 p.

Maydon Garza, M. (1994), *La banca de fomento en México. Experiencias de ingeniería financiera*, México, FCE, 268 p.

Medina Peña, L. (1994), *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1993*, México, FCE, 345 p.

Méndez Berrueta, L. H. y J. Othon Quiroz Trejo (1994), *Modernización estatal, respuesta obrera: historia de una derrota*, México, UAM Azcapotzalco, 397 p.

Mény, Y. y J. C. Thueing (1989), *Politiques publiques*, París, PUF, 391 p.

Meyer, J. (1973), *La révolution mexicaine*, Paris, Calman-Lévy, 325 p.

Meyer, L. (1992), *La segunda muerte de la Revolución mexicana*, México, Cal y Arena, 274 p.

—— (1998), *Fin de régimen y democracia incipiente. México hacia el siglo XXI*, México, Océano, 283 p.

Millán, R. (1988), *Los empresarios ante el Estado y la sociedad*, México, Siglo XXI, 128 p.

Mirón, R. M. y G. Pérez (1988), *López Portillo: Auge y crisis de un sexenio*, México, Plaza y Valdés/UNAM, 196 p.

Moctezuma Barragán, E. (1994), *La educación pública frente a las nuevas realidades. Una visión de la modernización en México*, México, FCE, 234 p.

Molinar Horcasitas, J. (1991), *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 265 p.

Morales, I. (1988), *La formación de la política petrolera en México. 1970-1986*, México, Colmex, 277 p.

Muller, P. (1990), *Les politiques publiques*, París, PUF, 127 p.

Musacchio, H. (1990), *Diccionario Enciclopédico de México*, México, Andrés León, 5 tomos.

Narro Robles, J. (1994), *La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI. Una visión de la modernización en México*, México, FCE, 158 p.

Newell, R. y L. Rubio (1984), *Mexico's Dilemma: the Political Origins of Economics Crisis*, Boulder, Westview Press, 1984, 234 p.

Nuncio A. (1987), *La succesión presidencial en 1988*, México, Enlace/Grijalbo, 476 p.

—— (1982), *El grupo Monterrey*, México, Nueva Imagen, 341 p.

Núñez Jiménez, A. (1994), *La reforma electoral de 1989-1990. Una visión de la modernización en México*, México, FCE, 194 p.

Ortega Lomelín, R. (1994), *Federalismo y municipio. Una visión de la modernización en México*, México, 203 p.

Ortiz Martínez, G. (1994), *La reforma financiera y la desincorporación bancaria. Una visión de la modernización en México,* México, FCE, 363 p.
Ortiz Tirado, Kelly J. (1985), *Bimbo. Historia de una empresa mexicana,* México, Grupo Industrial Bimbo, 246 p.
Padgett, V. (1976), *The Mexican Political System,* 2ª ed., Boston, Hougton Miffin, 322 p.
Palavicini, F. F. (1980), *Historia de la Constitución de 1917,* México, Gobierno del Estado de Tabasco, 2 vols., 711 p.
Pardo, M. del C. (1993), *La modernización administrativa en México: 1940-1990,* México, INAP-Colmex, 159 p.
Pavé, F. (1994), *L'analyse stratégique: sa genèse, ses applications et ses problèmes actuels. Michel Crozier,* Colloque de Cerisy, París, Seuil, 357 p.
Pécaut, Daniel (1988), "Les intellectuels au Brésil: de la construction de la société à aelle de la democratie", París, EHESS.
Pécaut, D. y M. F. Prévot-Schapira (1992), "La recherche d'une nouvelle légitimation: le Programme National de Solidarité", *Problèmes d'Amérique latine,* núm. 5 (nueva serie), pp. 91-104.
Pérez Barbosa, R. (1988), *Planificación Nacional en México, 1928-1988. Una aproximación integral,* 2ª ed., México, INAP, 315 p.
Pichardo Pagaza, I. (1984), *Diez años de planificación y administración pública en México,* México, INAP, 532 p.
Pivron, A. (1993), "Consolidation du système politique après 1988", en G. Sanchez, *Les chemins incertains de la démocratie en Amérique latine,* París, L'Harmattan, 270 p.
Posas R. y M. Luna (1991), *Las empresas y los empresarios en el México contemporáneo,* México, Enlace/Grijalbo, 632 p.
Prud'homme, J. F. (1995), "Les élections de 1994: la negociation des regles du jeu", *Trace,* núm. 27, pp. 43-51.
Ramírez Jacome, G. y E. Salim Cabrera (1987), *Análisis de los rasgos y perfiles de los políticos mexicanos contemporáneos,* México, Edamex, 290 p.

Rebolledo Goût, Juan (1993), *La reforma del Estado en México. Una visión de la modernización en México,* México, FCE.
Revel Mouroz, J. F. (1972), "Une élection présidentielle au Mexique; les débuts du sexennat de M. Luis Echeverría, anexo núm. 3", *Problèmes d'Amérique latine,* núm. 23, pp. 5-43.
Reyes Heroles, F. (1987), *Contrahechuras mexicanas,* México, Planeta, 367 p.
Reyes Heroles, J. (1959), *El liberalismo mexicano,* México, FCE, 728 p.
—— (1990), *Discursos políticos. 1972-1975,* México, FCE, 674 p.
Rogozinski, J. (1994), *La privatización de empresas paraestatales. Una visión de la modernización en México,* México, FCE, 206 p.
Rojas Gutiérrez, C. (1991), *El combate a la pobreza,* 2ª ed., México, *El Nacional,* 154 p.
Rousseau, I. (1991), "La tecnocracia en el poder", *Trace,* núm. 57, pp. 45-67.
—— (1992). "Le libéralisme social: une politique du juste milieu", *Problèmes d'Amérique latine,* núm. 52, pp. 57-75.
—— (1995), *Modernidad con pies de barro,* México, Cemca, 291 p.
—— (2000), *El estudio de las élites. La prosopografía.* México, Reflexiones sobre el cambio (Política y sociedad), 47 p.
Salinas de Gortari, C. (1988), *Producción y participación política en el campo,* México, SEP, 408 p.
—— (2000), *México. Un paso difícil a la modernidad,* México, Plaza y Janés, 1393 p.
Salinas Lozano, R. (1957), "La comisión de inversiones", *Revista de Administración Pública,* núm. 5, pp. 120-136.
Sánchez de la Vara (1993), "La privatización de la política", *Expansión,* 07/07/93, pp. 54-58.
Scherer García, J. (1986), *Los presidentes,* México, Grijalbo, 259 p.
Secofi (1994), *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Fracciones arancelarias y plazos de desgravación,* México, Porrúa, 1017 p.

Secofi (1994), *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Documentos Básicos,* México, Porrúa, 976 p.

Secogef (1994), *Desincorpación de entidades paraestatales. Información básica de los procesos. (Primero de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993),* México, FCE, 610 p.

Segovia, R. (1996), *Lapidaria Política,* México, FCE, 566 p.

Selznick, P. *TVA and the gran roots.* Berkeley, University of California Press, 1949, 210 p.

Senado de la República (1987), *Planes de la nación. La nación mexicana. Libro once (1941-1987),* México /Colmex, 340 p.

SHYCP (1995), *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000,* México, SHYCP, 173 p.

Smith, P. H. (1979), *Labyrinths of Power: Political Recruitment in 20th Century Mexico,* Princeton, Princeton University Press, 414 p.

Soberanes, J. L. (1994), *La reforma urbana. Una visión de la modernización de México,* México, FCE, 398 p.

Solís, L. (1980), *Alternativas para el desarrollo,* México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 126 p.

SPP (1980), *Plan Global de Desarrollo. 1980-1982,* México, SPP, 543 p.

—— (1983), *Plan Nacional de Desarrollo. 1983-1988,* México, SPP, 430 p.

—— (1983, *Reglamento Interior,* México, SPP, 30 p.

—— (1985), *Antología de la planeación en México: 1917-1985,* México, SPP/FCE, 24 tomos.

—— (1989), *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994,* México, SPP, 1989, 143 p.

Struillou, Y. (1992), L'évolution des relations professionnelles au Mexique. Quelles issues à la crise du système corporatiste?, mimeo, Ambassade de France au Mexique, informe de estage, ENA, 265 p.

Suárez Farías, F. (1991), *Élite, tecnocracia y movilidad política en México,* México, UAM-Xochimilco, 303 p.

Suárez, L. (1979), *Echeverría rompe el silencio,* México, Grijalbo, 178 p.

Téllez Kuenzler, L. (1994), *La modernización del sector agropecuario y forestal. Una visión de la modernización en México,* México, FCE, 307 p.

Tello Macías, C. (1989), *La nacionalización de la banca en México,* 4ª ed, México, Siglo XXI, 134 p.

Trejo Delarbre, R. (1990), *Crónica del sindicalismo en México (1976-1988),* México, Siglo XXI, 416 p.

—— (1991), *Los mil días de Carlos Salinas,* México, *El Nacional,* 437 p.

Unidad de la Crónica Presidencial, Presidencia de la República (1986), *Crónica del sexenio: Miguel de la Madrid: 1982-1988,* México, FCE, 7 tomos.

—— (1994), *Crónica del gobierno de Carlos Salinas de Gortari,* México, FCE, 8 tomos.

—— (1984), *Diccionario biográfico del gobierno mexicano,* México, FCE, 872 p.

—— (1987), *Diccionario biográfico del gobierno mexicano,* México, FCE, 841 p.

—— (1989), *Diccionario biográfico del gobierno mexicano,* México, Diana, 1020 p.

—— (1992), *Diccionario biográfico del gobierno mexicano,* México, FCE, 1140 p.

—— (1984), *Diccionario biográfico del gobierno mexicano,* México, FCE, 1087 p.

Urquidi V. y G. Vega Canovas (1991), *Unas y otras integraciones,* México, Colmex/FCE, 372 p.

Vázquez Cano, L. (1994), *El control gubernamental y la contraloría social mexicana. Una visión de la modernización en México,* México, FCE, 198 p.

Vernon, R. (1979), *El dilema del desarrollo económico de México,* 9ª reimpresión (1ª ed., 1966), México, Diana, 308 p.

Villa Aguilera, M. (1987), *La institución presidencial. El poder de las instituciones y los espacios de la democracia,* México, Porrúa, 150 p.

Warman, A. (1994), *La política social en México, Una visión de la modernización de México*, México, FCE, 469 p.
Whitehead, L. (1980), "La política económica del sexenio de Echeverría ¿qué salío mal y por qué?", *Foro internacional*, núm. 3, pp. 484-513.
Wionczek, M. y R. Gutiérrez (1988), *Posibilidades y limitaciones de la planeación energética en México*, México, Colmex, 593 p.
Zamora Millán, F. (1987), *México: ¿Ahora, hacia dónde?*, México, Cruz O., 167 p.
Zapata, F. (1995), *El sindicalismo mexicano frente a la restructuración*, México, Colmex, 179 p.

PERIÓDICOS Y REVISTAS

El Día, 1983-1987.
El Diario Oficial, 1970-1994.
El Financiero, 1990-1995.
El Nacional, 1989-1994.
El Sol, 1993-1994.
El Universal, 1988-1994.
Época, 1989-1994.
Examen, 1988-1994.
Excélsior, 1973-1994.
Expansión, 1985-1994.
La Jornada, 1984-1995.
New York Times, 1979.
Nexos, 1982-1994.
Proceso, 1976-1995.
Reforma, 1995.
Grupo de Economistas Asociados (GEA).

SIGLAS

ABM: Asociación de Banqueros Mexicanos.
AMIS: Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros.
ANEPC: Acuerdo Nacional para Evaluar la Productividad y la Calidad.
APEC: Cooperación Económica del Pacífico Asiático (siglas en inglés).
ARDF: Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
ASPA: Asociación Sindical de Pilotos Aviadores.
Banxico: Banco de México.
BID: Banco Interamericano de Desarrollo.
BM: Banco Mudial.
BMA: Barra Mexicana de Abogados.
Canacintra: Cámara Nacional de la Industria de Transformación.
CAP: Comisión de la Administración Pública.
CCE: Consejo Coordinador Empresarial.
CDP: Comité de Defensa Popular.
Cemca: Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
CEN: Comité Ejecutivo Nacional.
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.
CEPES: Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales.
CFE: Comisión Federal Electoral/ Comisión Federal de Electricidad.
CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
CIESAS: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
CISEN: Centro de Investigaciones y Seguridad Nacional.
CMHN: Consejo Mexicano de Hombres de Negocios.
CNC: Confederación Nacional Campesina.

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
CNE: Colegio Nacional de Economistas.
CNOP: Confederación Nacional de Organizaciones Populares.
CNTE: Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación.
COECE: Coordinadora de Organizaciones Empresariales del Comercio Exterior.
Cofipe: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Compex: Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones.
Conacyt: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
Concamin: Confederación Nacional de Cámaras Industriales.
Concanaco: Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio.
Coparmex: Confederación Patronal de la República Mexicana.
Copladems: Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.
Coplades: Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados.
Coplamar: Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.
CPN: Consejo Político Nacional del PRI.
CREA: Consejo Nacional de Recursos para la Juventud.
CREDAL: Centre de Recherches et d'Études de l'Amérique Latine.
CSEP: Comisión de Supervisión y Evaluación del Pacto.
CT: Congreso del Trabajo.
CTM: Confederación de Trabajadores de México.
CUD: Convenio Único de Desarrollo.
DDF: Departamento del Distrito Federal.
DF: Distrito Federal.
DGPEyS: Dirección General de Políticas Económicas y Sociales.
Diconsa: Distribuidora Conasupo, S.A.
EHESS: École des Hautes Études eu Sciences Sociales.
ENA: Escuela Nacional de Antropología.
EZLN: Ejército Zapatista de Liberación Nacional.
FAT: Frente Auténtico del Trabajo.
FCE: Fondo de Cultura Económica.
FDN: Frente Democrático Nacional.
Ferronales: Ferrocarriles Nacionales de México.
Fesebes: Federación de Sindicatos de Empresas de Bienes y Servicios.

Ficorca: Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios.
Fidec: Fideicomiso para el Desarrollo Comercial.
FMI: Fondo Monetario Internacional.
FNSP: Fondation Nationale de Sciences Politiques.
Fonei: Fondo de Equipamiento Industrial.
Fonhapo: Fondo Nacional de Habitaciones Populares.
Fovi-Foga: Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda y Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda.
FSLN: Frente Sandinista de Liberación Nacional.
GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.
IBCON: Iberoamericana de Consultores.
IE: Internacional de la Educación.
IED: Inversión extranjera directa.
IHEAL: Institut des Hautes Études sur l'Amérique Latine.
IMOP: Instituto Mexicano de Opinión Pública.
INAP: Instituto Nacional de Administración Pública.
Injuve: Instituto Nacional de la Juventud.
IEPES: Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (del PRI).
IFE: Instituto Federal Electoral.
IMEP: Instituto Mexicano de Estudios Políticos.
IMP: Instituto Mexicano del Petróleo.
IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social.
INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
Infonavit: Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.
IPN: Instituto Politécnico Nacional.
ISEB: Instituto Superior de Estudios Brasileños.
ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.
ITAM: Instituto Tecnológico Autónomo de México.
ITESM: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.
LER: Liga de los Economistas Revolucionarios.
LOAPF: Ley de Reorganización de la Administración Pública Federal.
LOPPE: Ley General de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

MAP:	Movimiento de Acción Popular.
MIT:	Massachussetts Institute of Technology.
MNJR:	Movimiento Nacional de la Juventud Revolucionaria (PRI).
MUP:	Movimiento Urbano Popular.
Nafinsa:	Nacional Financiera, S.A.
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
OMC:	Organización Mundial del Comercio.
ONG:	Organización no Gubernamental.
ONU:	Organización de las Naciones Unidas.
PAC:	Programa de Aliento y Crecimiento.
PAN:	Partido Acción Nacional.
PARM:	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.
PCM:	Partido Comunista Mexicano.
PDM:	Partido Demócrata Mexicano.
PECE:	Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico.
PEE:	Plan de Emergencia Económica.
Pemex:	Petróleos Mexicanos.
PFCRN:	Partido del Frente Cardenista de Renovación Nacional.
PGD:	Plan Global de Desarrollo.
PGJDF:	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
PGR:	Procuraduría General de la República.
PIB:	Producto Interno Bruto.
PMS:	Partido Mexicano Socialisa.
PNB:	Producto Nacional Bruto.
Pider:	Programa de Inversiones para el Desarrollo Económico Rural.
PIRE:	Programa Inmediato de Reordenación Económica.
PND:	Plan Nacional de Desarrollo.
PNR:	Partido Nacional Revolucionario.
PPS:	Partido Popular Socialista.
PPST:	Partido Popular Socialista de los Trabajadores.
PRD:	Partido de la Revolución Democrática.
PREP:	Programa de Resultados Electorales Preliminares.
PRHP:	Programa de Reconstrucción Habitacional Popular.
PRI:	Partido Revolucionario Institucional.
Procampo:	Programa de Apoyo al Campo.

Profepa: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.
Pronal: Programa Nacional de Alimentación.
Pronamice: Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior.
Pronasol: Programa Nacional de Solidaridad.
PRT: Partido Revolucionario de los Trabajadores.
PSD: Partido Social Demócrata.
PSE: Pacto de Solidaridad Económica.
PST: Partido Socialista de los Trabajadores.
PSUM: Partido Socialista Unificado de México.
PT: Partido del Trabajo.
PUF: Presses Universitaires de France.
PVEM: Partido Verde Ecologista Mexicano.
QA: Questions and Answers.
RPC: Real Policía de Canadá.
Sagar: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
SAHOP: Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
SAM: Sistema Alimentario Mexicano.
SAR: Sistema de Ahorro para el Retiro.
SARH: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
SC: Secretaría de Comercio.
SCT: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Secofi: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
Secogef: Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
Sectur: Secretaría de Turismo.
Sedesol: Secretaría de Desarrollo Social.
Sedue: Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
Segob: Secretaría de Gobernación.
SELA: Sistema Económico Latinoamericano.
Semarnap: Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
SEMIP: Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
Sepafin: Secretaría del Patrimonio y de Fomento Industrial.
Sepanal: Secretaría del Patrimonio Nacional.
SEP: Secretaría de Educación Pública.
Sepesca: Secretaría de Pesca.

SG: Secretaría de Gobernación.
SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SIC: Secretaría de Industria y Comercio.
Sinpex: Sistema Nacional de Promoción de Exportaciones.
SME: Sindicato Mexicano de Electricistas.
SNPD: Sistema Nacional de Planeación Democrática.
SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.
SPP: Secretaría de Programación y Presupuesto.
SRA: Secretaría de la Reforma Agraria.
SRE: Secretaría de Relaciones Exteriores.
SSA: Secretaría de Salubridad y Asistencia.
STRM: Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana.
STYPS: Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
Telmex: Teléfonos de México.
TFE: Tribunal Federal Electoral.
TLC: Tratado de Libre Comercio.
UAM: Universidad Autónoma Metropolitana.
UAS: Universidad Autónoma de Sinaloa.
UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México.
UNE: Únete.
URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

FIGURAS

1. El triángulo de la eficacia (1970-1976) 100
2. José López Portillo (1976-1982). Nexos y puestos en el alto gabinete 119
3. Evolución de las relaciones entre SHYCP y SPP. 1976-1981. Flujo de interacciones 137
4. El funcionamiento de la planificación en el Sistema Nacional del Plan de Desarrollo 174
5. La organización de la planeación. Nivel global 176
6. SPP: 1979-1981. Vínculos clientelares 218
7. SPP: 1979-1981 Flujo de recursos 225
8a. SPP, 1982-1985. Funcionamiento con base en el organigrama 232
8b. SPP, 1982-1985. Funcionamiento con base en los flujos de recursos 232
8c. SPP, 1982-1985. Funcionamiento de la primera SPP 233

CUADROS

1. Orígenes del equipo de campaña de José López Portillo; vínculos de unión 117
2. El equipo económico del primer gabinete de José López Portillo 118
3. Objetivos y estrategias del PIRE 163
4. Recomposición de la dinámica de los actores en función del plan Baker 189
5. Las relaciones Sedue-SPP 261

GRÁFICAS

1. Relaciones de conexión entre las dependencias. SPP: 1979-1981 218
2. Recapitulación. SPP: 1979-1981 222
3. El núcleo decisional de las políticas económicas durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari 354
4. El núcleo decisional en materia política durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari 366
5. El núcleo decisional de las políticas sociales durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari 375
6. Permutas efectuadas como consecuencia directa de la devaluación 442
7. Permutas efectuadas como consecuencia indirecta de la devaluación 442
Resumen. Permutas posteriores a la devaluación 443

ORGANIGRAMAS

1. SPP, 1979-1981 217
2. SPP, 1982-1985 230
3. SPP, 1985-1987 258
4. SPP, 1988-1992 299

México: ¿una revolución silenciosa?
Élites gubernamentales y proyecto de modernización (1970-1995)
se terminó de imprimir en octubre de 2001
en los talleres de Corporación Industrial Gráfica, S.A. de C.V.
Francisco Landino 44, 13200 México, D.F.
Composición tipográfica: Literal, S. de R.L. Mi.
Se imprimieron 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición.
Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones de
El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Este libro es la versión castellana de *Mexique: une révolution silencieuse? Élites gouvernementales et projet de modernisation, 1970-1995* publicado en París en 1999 por la editorial L'Harmattan. Su autora –Isabelle Rousseau– es profesora e investigadora en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Interesada en las modificaciones políticas y económicas que ha vivido México desde los años setenta, la autora las estudia mediante un análisis estratégico que pretende establecer un puente entre la sociología de las élites y el estudio de las políticas públicas.

El argumento central del libro examina cómo varios grupos de la élite gubernamental han buscado construir mecanismos más adecuados ante las exigencias de crecimiento y de modernización para contrarrestar el agotamiento del modelo de desarrollo intervencionista y populista, perceptible desde 1968.

Algunas de las preguntas más importantes que pretende contestar este libro son las siguientes: ¿cómo operar en un sistema bastante rígido –con sus estructuras corporativas, sus privilegios políticos, su forma peculiar para manipular los procedimientos democráticos y esto en un momento de fuerte crisis económica– para propiciar nuevos vientos de modernidad y de apertura? ¿Qué equipo será capaz de derrumbar el edificio? ¿Quiénes lo encabezan? ¿Cuáles son sus plataformas institucionales? ¿Qué estrategias utiliza para aniquilar los múltiples tabúes (culturales, nacionales, etc.) que obstaculizan la instalación de un proyecto de inspiración neo-liberal que descansa sobre concepciones fundamentalmente antagónicas respecto a los valores profundos con los cuales se identifican tanto la sociedad como una parte de las mismas élites? ¿Cuál será su costo? ¿Hasta qué punto podemos afirmar hoy en día que esta revolución silenciosa ha "cuajado"?


ISBN 968-12-1027-1
9 789681 210274



EL COLEGIO DE MÉXICO